BIBLIOTECA ECONÓMICA FILOSÓFICA

VOL. LVII

# ESTUDIOS
SOBRE EL
# RÉGIMEN PARLAMENTARIO
EN ESPAÑA

POR

ADOLFO POSADA

PROFESOR EN LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO



MADRID
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PLAZA DEL PROGRESO, 3, 2.º

1891

Queda hecho el depósito que marca la ley.

IMP. DE JOSÉ RODRIGUEZ, ATOCHA, 100, PRAL.



Á LOS SEÑORES

D. MANUEL PEDREGAL Y D. GUMERSINDO DE AZCÁRATE

Tengo razones especialísimas para dedicarles estos *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*. Cuando por encargo del propietario de la *Revista de España*, emprendí la tarea de criticar, *desde provincias*, la marcha del Parlamento español, y con tal motivo, indicar las causas de las corruptelas que vician y perturban en su base misma, las instituciones representativas, vime obligado á estudiar detenidamente el *Diario de Sesiones de Cortes*, y hube de recoger datos en la prensa periódica diaria, para definir y fundar mis opiniones. Pues bien, declaro que en su examen imparcial y sereno, como puede hacerlo, quien al presente por lo menos, ni teme ni espera nada de nuestros *politicastros*, encontréme con pocas personas que me dejaran por sus dichos y actos, la impresión de la sinceridad, del desinterés,

de la buena fe y de la independencia política. Entre ellas están ustedes dos, y como quiera que á esta singular circunstancia puedo añadir la de considerarme unido á ustedes con lazos de cariño entrañable, hé ahí por qué me creo muy en mi deber poniendo sus nombres al frente de este libro.

Y no es esto sólo todavía. Los *Estudios* que á continuación van, fueron escritos bajo la *influencia temporal* de las primeras Cortes de la Regencia. La circunstancia rarísima de su duración, extraordinaria entre nosotros, permitiónos apreciar las consecuencias todas, que puede producir un Parlamento que, falto de verdadera cohesión ideal-política, tiene tiempo bastante para dejar salir á la superficie todas las ambiciones, todas las concupiscencias, todo el *fondo negro* que se esconde ó disimula, cuando la rapidéz ó lo inusitado de los cambios políticos distraen las fuerzas y energías de los políticos vulgares, y sólo permiten manifestarse á los políticos *de los días de fiesta*, ó bien á los políticos con traje *de día festivo*. Y cuenta que aún murieron aquellas Cortes de enfermedad aguda fulminante, lo que me impidió á mí seguir con el calor de la oportunidad, estudiando el *hermoso caso clínico* que delante tenía.

Pero si la muerte ó disolución del pasado Parlamento ó Cortes, me dejó acaso á la mitad de mi camino, su muerte misma y la



circunstancia en que por modo tan inusitado se produjo, proporcionaron al observador atento otros objetos dignos de estudio. Entre ellos la *crisis* que se llamó *crisis del hambre*, y la *constitución* del Parlamento actual. De la *crisis*, ni una palabra diré. No viene en rigor al caso. Pero sí he de decir algo del Parlamento actual. Precisamente en esto está el *todavía* á que antes aludo, al explicar las razones especiales de la presente dedicatoria.

Buscaba yo al investigar la *naturaleza* íntima, la verdadera (no la que pomposamente se explica en las grandes solemnidades), del regimen parlamentario, cuando concertaba discursos, recogía frases y procuraba penetrar hasta en las intenciones; buscaba yo, repito, la *característica del caso*, una nota que expresara así como en síntesis, lo que en rigor es, á pesar de todas las teorías, el Parlamento entre nosotros. La casualidad que me proporcionó dichosa ocasión de asistir á casi todas las sesiones en que el actual Congreso discutió las actas de sus miembros, me hizo ver claro, perfectamente claro, al contemplar especialmente los estériles esfuerzos de D. Gumersindo de Azcárate en la discusión de los horrores cometidos en las elecciones, y al escuchar los acentos de tristeza, de sincera y desconsoladora tristeza, conque ustedes dos y otros pocos, luchaban por salvar del naufragio parlamentario, co-

sas que todos debemos amar con entusiasmo caluroso, á saber: la verdad y la justicia. El Parlamento parece, me decía yo, *una gran mentira*. Una gran mentira, con que bajo las formas generalmente suaves y corteses de la educación social corriente, se disimulan las más lamentables sinrazones. Una gran mentira que *se dice* á diario, para distraer al país, para encubrir con la hoja de parra de las buenas maneras, de las palabras hinchadas por la adulación y por el respeto á las personas, y de las mil argucias y distingos políticos, todo género de perturbaciones jurídicas y morales. Y nadie dirá que exagero ni que estoy irrespetuoso con la institución. En su seno mismo se exponen por los miembros del Congreso cosas mil veces más duras. Allí hubo quien dijo de algunos diputados que entraban en aquella casa con ganzúa, y el Sr. Marenço, con una espontaneidad que no pudo contener la campanilla presidencial, aludió al poco crédito que aquella misma casa iba teniendo *por fuera*.

Y esa mentira, esa comedia, que al fin tendrá que producir la risa, ¿á qué viene? ¿Qué causas *grandes* la justifican? ¿Por qué se lucha con tal denuedo y se obra de tal suerte, que á ser en campo distinto del de la política, no dormiría tranquilo quien así obrara? ¡Ah! ¡Esto es lo más terrible! ¡Se conciben y se explican hasta los *grandes crímenes históricos*, cuando bajo el estímulo de grandes



pasiones, ó en pos de equivocados ideales, se cometen! Por tal modo puede producirse el efecto sublime que cause admiración y espanto. Pero si aquí no hay nada de eso. La mentira es en sí misma mezquina, lo es por sus móviles, lo es por sus efectos. La mentira se *comete*; las elecciones, como decía un señor diputado, se *perpetran*, para que salga triunfante un Suárez, un Pérez ó un López, muy señor de su casa y muy cacique de su pueblo, ya que no cualquier sietemesino imberbe...

Y no podía ser de otra suerte; gentes de ideas, gentes de talento verdadero, de pasión política, noble y levantada, no han de *mentir* á cada paso y hacer mentir á todo un pueblo, para aprovecharse de las escandalosas arbitrariedades del poder, en vista del negocio personal, del afán de mando, de la vanidad parlamentaria, ó, en fin, de la tiranía en el coto redondo de un distrito. De ahí que poco á poco vayan disminuyendo las personas de verdadera altura en nuestras Cortes, que las que quedan, muchas, aunque están muy altas, no son de altura verdadera, y sean escasísimas las que lleguen de refresco. No exageraba un queridísimo amigo mío cuando desafiaba á cualquier español para que prounuciase más de veinte ó veinticinco nombres de diputados actuales seguidamente sin vacilar. En efecto, después de esos veinte nombres ó treinta, si se quie-

re, conocidos, empiezan aquellos López, Suárez, Pérez, y la no menos larga serie de títulos aristocráticos, de parientes ó amigos de quien puede repartir credenciales de diputado.

¡Ah! ¡y cómo sube la ola de la vulgaridad! ¡cómo con ella se levanta la de la insignificancia! y lo que es peor, con lo vulgar y lo insignificante, la docilidad aumenta, el *convencionalismo* se desarrolla, y la Asamblea, soberana por naturaleza en *su función propia*, cada vez emplea peor su soberanía. No es un misterio para nadie que con alguna atención siga el desarrollo expontáneo de la vida parlamentaria, que allí ya no se discute para convencer ni para convencerse; que del Gobierno parten todas las iniciativas; que el diputado ministerial no discrepa nunca, so pena de verse mal servido en los ministerios; y si discrepa, lo hace con su cuenta y razón, para supeditar al ministro á su antojo. En una palabra, para nadie es un misterio que cuanto pasa en el Parlamento tiene, por lo general, un aspecto teatral: es la representación de una comedia ante el país, comedia que todos saben lo es, comedia que sigue representándose impasible, aunque haya algún *espíritu fuerte*, que de vez en cuando se atreva á rasgar el velo y á arrancar la máscara...

Por otra parte, ¿no es un hecho que en el Parlamento se vota muchas veces lo con



trario de lo que se cree justo en el salón de conferencias? ¿No es un hecho que aunque esté abolido el *mandato imperativo* de los electores, no lo está el *mandato imperativo* del capricho ministerial? ¿No es un hecho también que las convicciones no existen, ó si existen, ceden fácilmente ante el interés egoísta del partido ó mejor del *partidario*? Pues si todo esto es verdad, ¿no puede el Parlamento resultar una mentira solemne permanente, un centro de elaboración de un espíritu político falso, torcido y perturbador?... ¡Y tan perturbador! Nadie como quien vive en provincias y estudia de cerca la vida política local, puede apreciar la acción *corrosiva*, perturbadora, de ese espíritu que en el Parlamento se forma. No debe olvidarse la gran fuerza de la *imitación* en la vida social. Mediante ella se difunde aquel espíritu falso, de comedia, de impureza, de injusticia á que aludo. Las Asambleas locales: *juegan* casi siempre á los diputados, y en el *juego* obran y se conducen desgraciadamente como ellos, peor que ellos quizá, porque generalmeute el nivel de la cultura del personal baja bastante. De ahí que la *mentira* cunda, de ahí que la desconfianza del *elemento neutro* aumente...

¿Y habrá nadie que extrañe el aumento creciente de tal desconfianza? ¿Cómo ha de esperarse nada bueno de los Parlamentos? Mucho había hecho en ese sentido el que

motivó mis *Estudios*. La ineficacia real de las interpelaciones de ustedes, la incapacidad financiera del Parlamento, por ustedes principalmente puesta de manifiesto con cifras irrebatibles, acentuó entonces, muchísimo sin duda, aquella desconfianza, como se acentuó ante aquellas luchas estériles y aquellas querellas personales que tantos días se repitieron. ¿Y acaso hay motivo para pensar que tal desconfianza se haya contenido con la constitución del actual Parlamento, *elegido* por sufragio universal? Nada de eso. Usted, Sr. Azcárate, lo ha dicho: las elecciones últimas no se *hicieron*, se *escribieron*, y el Parlamento sancionó *lo escrito*. No exajero si digo que la última discusión del Congreso sobre las actas, acabó con la poca confianza que había en la acción ordenadora y eficáz de nuestras Cortes con sufragio universal y todo.

¿Adónde volver la vista entonces? Esto és lo más grave. Porque al fin, el Parlamento, si no es todo el país, es un síntoma calificado, característico, de cómo está el país. En este punto no hay que pensar, como algunos piensan, en que todo se puede arreglar con modificar tales ó cuales artículos de la Constitución, ó con impedir que los ministros asistan á las Cámaras. Por eso, sí, aunque sea con dificultad, se pueden señalar las causas y los caracteres de nuestro singular y decadente régimen parlamentario; es, ó al



menos á mí me parece, cada día poco menos que imposible señalar las reformas, los *remedios eficaces*. No creo que con cambiar la *mecánica* exterior de los poderes, con un nuevo cambio de postura, en fin, se arregle lo que tan desarreglado anda. Ya en otra ocasión, al estudiar el *Parlamentarismo*, me manifesté contrario á los que piensan que con convertir una Monarquía ó República parlamentaria en gobierno *presidencial*, está el problema resuelto. ¡Candidéz pura, ya que no otra cosa peor!

Es tener una idea muy mezquina, muy poco exacta de las proporciones verdaderas del mal político, pensar que tan fácilmente se remedia. Todos esos Pérez y Suárez y Rodríguez; todos esos vanidosos sietemesinos que quieren ser diputados para ser algo; todos esos, en fin, que siguen la carrera política en busca de una cesantía de exministro, ó de un puesto en cualquier consejo de Administración, ó hasta un buen partido matrimonial, ¿quedarían aniquilados con sólo cambiar el nuevo engranaje de las ruedas en la maquinaria del Estado? ¿Se cree que no surgirían, quizá más potentes, cuando no hubiera un sitio como el Parlamento, donde al fin puede haber *un varón templado* por el amor á la justicia, que los ponga en evidencia?

Pero no es del caso en esta carta-dedicatoria, ya demasiado larga, hablar de los reme-

dios del actual estado del régimen parlamentario. Imposible creo señalarlos como quien redacta recetas. Acaso para ver la solución provisional, la del caso presente (que habrá de plantear nuevos problemas para el porvenir), sea preciso apartar un tanto la vista del Parlamento y dirigirla á la sociedad misma, á la sociedad que se muestra indiferente, cuando no enemiga, de lo que tan impropiamente llamamos política práctica. Allí sí, en el seno de ciertas clases en un sentido nuevas, de instintos á veces ciegos, pero certeros quizá por lo mismo que son ciegos, puede que haya algún remedio, algo así como un *reconstituyente* de la anémica sociedad gobernante. ¿Quién duda que esas agitaciones que se producen en las grandes masas de obreros, que algún día conmoverán al hombre de los campos, anuncian el pleno advenimiento de nuevos elementos á la política? Acaso los vicios y corruptelas parlamentarias, no sean en el fondo sino lo que de sí dan unas clases sociales muy trabajadas, decadentes, gastadas en el gobierno y en el goce, y quizá hace falta que nuevos *bárbaros* traigan nuevas energías, savia joven y fuerzas frescas que vengan á robustecer el organismo del Estado del porvenir. No quiere esto decir que se vea en la solución socialista una *solución* definitiva que produzca un mundo de armonías como el que Bellamy nos pinta en ciertos capítulos de



su *Looking Backward*, ni siquiera que sea una solución provisional. ¡Quién sabe cómo al fin se arreglarán las cosas! Lo único que me atrevo á apuntar, es que acaso sea precisa la acción de un gran *revulsivo* en el cuerpo enfermo del Estado parlamentario, y que no es aventurado opinar que hay en la agitación socialista anuncios de una aplicación más ó menos próxima de aquél, y que cuanto más cunda el descrédito de las instituciones políticas, más fuerte habrán de ser los efectos de *la cura*.

No creo necesario añadir más, aunque tentado estoy á seguir. Confieso que el asunto me atrae, pues considero que el Parlamento actual, más aún si cabe que el anterior, se presta á muchas *filosofías*... Y conste que no hay en esto ironía alguna. Muy al contrario; afirmo (y sirva la afirmación para justificar si hiciere falta, la publicación de este libro en una *Biblioteca filosófica)*, afirmo que una *filosofía política*, la que nos toca más de cerca, ha de fundarse en los hechos, y en los hechos más inmediatos. Pero ustedes lo saben mejor que yo. ¡A cuántas *filosofías*, tristes por cierto, no se prestan las habilidades de los políticos más perspicaces, de esos que saben encubrir toda una cadena de fechorías, bajo los pliegues de una frase ingeniosa, en los laberintos de un discurso y hasta con un chiste flamenco de dudoso gusto! ¡A cuántas, también tristes, la afectación

hipócrita de un pulcrísimo respeto á la ley, á la forma jurídica, de una sinceridad que á poco que se la estudie, resulta el más desconsolador y vacío escepticismo Y ¿no hay' por fin, una profunda y amarga filosofía, en la prosáica indiferencia del *montón anónimo*, ante los grandes problemas, en su docilidad, en su servilismo, en su falta de ideal?... ¿Pero á qué seguir? Bien sé que no suelen los teóricos de la política, *descender* á ciertos detalles para fundar sus teorías. La *alta política*, suele ser su campo. No importa. Cuando se trata de penetrar en la naturaleza íntima de una institución humana, *nada de lo humano* debe despreciarse. Antes al contrario, en esas cosas de todos los días, en esa expontaneidad de la vida real del Parlamento, es en donde se manifiesta el hombre tal como es. Y, después de todo, á este hombre, no al ideal y perfecto, que no existe, que sepamos, sobre la tierra, es al que hay que atender cuando del gobierno de hombres se trata.

Y concluyo. Pídoles mil perdones por lo larga y pesada que resulta mi carta. Sólo me resta, al rogarles que acepten la presente dedicatoria, enviarles la expresión sincera de mi cariño y de mi adhesión personal inquebrantable.

De ustedes afectísimo S. S. Q. S. M. B.,

ADOLFO POSADA.

La Cruz de Cuevas (Grado).—9 de Julio de 1891.

# ESTUDIOS

## SOBRE EL

# REGIMEN PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

---

Ocurren de algún tiempo á esta parte en la vida política oficial de nuestro pueblo fenómenos tales, de una gravedad y de una significación tan marcadas, que no pueden pasar sin que el observador imparcial, aunque viva un tanto alejado de las luchas candentes de los llamados partidos políticos, tome nota y procure estudiarlos, á fin de ponerlos en claro, si hay términos hábiles. Verdad es que tales fenómenos no son nuevos, ni sería justo achacarlos á causas circunstanciales y del momento; pero es indudable que por coincidencia rara se acumulan de un modo sorprendente de poco tiempo acá. Quizá tiene esto una *explicación*, aunque no una *justificación*, muy natural. Los fenómenos políticos á que me refiero, manifiéstanse principalmente, ó bien tienen su más ruidosa explosión en el Parlamento; y el actual Parlamento español está hoy en

aquel período de su existencia en que ya poco puede esperarse de él; vésele sin fé en sí mismo, ansioso por disolverse ó aniquilarse. Los miembros que lo forman han agotado las mil combinaciones políticas de que son capaces, y ya hasta es muy dudoso que refleje la verdadera opinión del país, si es que por acaso la reflejó fielmente en algún día. Pocas veces, en efecto, hemos visto en España durar tanto unas Cortes, y por eso, pocas veces hemos tenido ocasión de ver lo que pueden dar de sí unas Cortes que duren mucho.

Nunca hubo tampoco el espacio que ahora, para que las ambiciones personales se manifestasen por completo, y para que las aspiraciones larvadas de los políticos de oficio pudieran desarrollarse y abrirse camino. Después de tanto tiempo, cómo las combinaciones políticas parlamentarias tienen que hacerse dentro de límites cerrados y con unas mismas personas, todos aquellos móviles más ó menos obscuros y censurables que impulsaron en su día la máquina electoral, hubieron de clarearse, y al clarearse hubieron de descubrir las llagas profundas que corroen la vida del Estado. Aquél que al luchar en los comicios soñaba con algo semejante á una cartera, pudo lograrla ó convencerse de lo vano de sus esfuerzos, y aun pudo lograrla y perderla también. Tal otro que pensaba en adquirir otro puesto le



ocurriría lo mismo, y el cacique ó tiranuelo de campanario, que perseguía determinado capítulo del presupuesto al lanzarse fiero en la lucha de los votos, á estas horas tuvo tiempo suficiente para avivar más y más sus apetitos.

Por todas estas circunstancias, quizá no hubo una ocasión tan propicia como la presente para que se puedan estudiar los efectos á que da lugar la práctica errónea y viciada de la política parlamentaria, y quizá tampoco hubo ocasión más oportuna de señalar, de una manera palmaria y elocuente, hechos reales, concretos, en que se manifiesta la perturbación moral que reina en la vida oficial del Estado. No otra cosa significan los fenómenos á que antes aludía. Examinando detenidamente la vida exterior parlamentaria, aquella vida que percibimos desde provincias, se podría hacer, mediante el Parlamento actual, algo así como el *proceso del Parlamentarismo*.

Y creo yo que este examen es conveniente, como lo es también volver, en son de rectificación, y hasta si se quiere de protesta, por los fueros del sistema parlamentario. Hace falta, sin duda, debatir con claridad y sin género alguno de reservas, las ideas en que parece inspirarse la mayor parte de los políticos de oficio, descubriendo, con aquella prudencia é imparcialidad y sinceridad que son del caso, los verdade-

ros móviles que á la larga se denuncian en la vida pública. Una revisión, por otra parte, de las teorías en que se inspiran, ó hacen como que se inspiran, los zurcidores de partidos, los componedores de grupos, todas esas *cabezas de ratón* que contribuyen á desquiciar el régimen gubernamental, se impone, aunque no sea más que para dejar las cosas en su punto.

Acaso por los mismos causantes de todo, por los que inmediatamente contribuyen al desenvolvimiento de la vida parlamentaria, no se vean las consecuencias que es preciso sacar, muy claras. Su situación de actores de la tragi-comedia política que se representa ante el país, les impide darse cuenta de la resultante que, á la larga, se produce en razón del choque y descomposición de sus fuerzas individuales. Y creo esto tan sinceramente, que aun suponiendo una buena fe, una gran dosis de patriotismo real y verdadero, á más de una gran inteligencia é ilustración política, en todos los que toman una parte activa en la vida del Parlamento, no les considero en situación verdaderamente independiente para apreciar como se debe la marcha que en éste se sigue. Por lo que no digo nada, si suponemos que puedan obrar en la conducta de los representantes del país, móviles de pasión mezquina: el interés personal, los prejuicios de educación, resabios de cacique, ambiciones desmedi-



das, etc., etc. En realidad, para darse cuenta clara de los efectos que á la larga se producen en el natural desenvolvimiento de las relaciones parlamentarias, vale más ser mero espectador, y espectador desde afuera. No tiene nada de extraño, en verdad, que la contemplación del detalle desoriente. La mejor manera de juzgar la obra que realizan las instituciones sociales y políticas, es considerarlas en sus consecuencias y efectos á la larga, después que se pudo disipar toda la energía que en su centro dinámico radique. El Parlamento actual, además, como diría aquel médico amigo del ilustre orador republicano Sr. Azcárate, es un caso *hermosísimo* para estudiar, no la *fisiología*, sino la *patología* del régimen parlamentario.

Todos aquellos defectos que los autores más perspicaces señalan, ya como consecuencias necesarias del sistema, ya como meras corruptelas del mismo, son las que se pueden ir registrando de una manera práctica, que produce el convencimiento en el ánimo, en la vida accidentada del Parlamento actual, de este Parlamento que aumentó con dos palabras nuevas, que son todo un poema, la *jerga* con que disimulamos ciertas inmoralidades: tales palabras son la *yernocracia* y *cristinear*. Y no podía ser de otra suerte. No habríamos de ser tan pesimistas que creyésemos al Parlamento español el único baluarte de los vicios del sistema. Con

caracteres diversos, los defectos que en su vida es dable señalar, se producen en todos los Parlamentos, ó quizá en todas las Asambleas del mundo civilizado. A esto, despues de todo, es debida la publicación de los numerosísimos trabajos con que la literatura política se ha enriquecido de no há mucho tiempo á esta parte, y en los cuales precisando los males de nuestros actuales modos de gobernar, se procura, con generoso esfuerzo, investigar los remedios (1). Pero reservando para más adelante aludir á las enseñanzas que nuestros parlamentarios pudieran recoger de tales trabajos, si para ser representante del país, las gentes se *preparasen* debidamente, ahora me limitaré á señalar cómo, en efecto, de un modo palmario y práctico, se vienen produciendo en el ejercicio de nuestro régimen parlamentario, la mayor parte de aquellos fenómenos que se denuncian como característicos del parlamentarismo (2).

Si tomásemos como guía para el objeto propuesto, á Prins en su obra *La democratie et le regime representatif*, á Pablo Laffitte

(1) En un estudio que hace tiempo publicamos sobre *El Parlamentarismo*, hemos recogido amplias y detalladas noticias bibliográficas sobre el asunto.

(2) Acerca de esto tenemos grandes enseñanzas que aprovechar en el precioso libro del Sr. Azcárate *El regimen parlamentario en la práctica*.



en la suya *Le suffrage universel et le regime parlamentaire*, á Majorana en su *Parlamentarismo: Mali, Cause, Remedii*, por citar un publicista de cada uno de los pueblos latinos (Bélgica, Francia é Italia) que se rigen por instituciones en cierto aspecto análogas á las nuestras, se vería cuán evidente es lo que sostengo.

### I.—La corrupción electoral.

I. Dice un escritor italiano, Mosca (1), que los dos fines ó exigencias á que en los tiempos modernos se quiere que responda una organización política, son los siguientes: la garantía efectiva y real del derecho y la adecuada y justa representación de todas las fuerzas sociales en el Estado. Sin entrar ahora á discutir lo mucho discutible que hay en la manera como concreta este autor la aspiración política, no puede negarse que, en efecto, tales son las exigencias que con mayor ó menor precisión se formulan por todos, respecto de la misión del Estado, en su función social permanente. Siendo esto así, ¿cabe sostener que los Parlamentos en general, contribuyan en la medida que dado su poder político debieran, á llenar aquellas exigencias?

(1) «Le Constituzioni moderne.»

Si por un momento nos detenemos á registrar las manifestaciones de la opinión pública, entre nosotros mismos, desde luego pueden anotarse numerosos síntomas que acusan una gran desconfianza en la acción eficáz que para la representación de los intereses colectivos de la nación como Estado, se tiene en el Parlamento. El más exajerado excepticismo reina en este punto, es preciso reconocerlo. Y ese excepticismo que viene manifestándose en la falta de entusiasmo electoral, hace mucho tiempo ya, el Parlamento actual, sobre todo en la última etapa de su existencia, no ha hecho nada por disiparlo, antes al contrario. La desconfianza general con que se mira al régimen parlamentario, no tiene en verdad otro remedio sino aumentarse, como consecuencia del espectáculo que casi diariamente nos dan los políticos de la Restauración, en el Parlamento que ahora espira y en los que le han precedido. No es extraño que se busquen otros derroteros, ni tampoco que por aquéllos que no están en situación de calcular, los beneficios reales, que á pesar de todas sus corruptelas, reporta la vida parlamentaria, se caiga en el desaliento y en el pesimismo político.

Ahora bien; una institución de quien se desconfía, no puede ser una verdadera institución de Estado, no puede ofrecer una garantía real y efectiva del derecho, ni re-



presentar los intereses y las fuerzas de la colectividad.

Pero aquí ocurre una cuestión que ha de ser resuelta antes de formular un juicio exacto, y en lo posible definitivo. El Parlamento español, ¿responde á las necesidades del régimen parlamentario? Por sus orígenes electorales, por las funciones que desempeña, por la vida con que se manifiesta, por la cohesión de sus hombres de partido, por los procedimientos que emplea en sus debates, por todo, en fin, lo que debe ser un Parlamento, ¿puede afirmarse que el Parlamento español es aquel poder parlamentario que soñaban los enemigos entusiastas del antiguo régimen? Bastará verificar el trabajo comparativo y de crítica que antes indicaba, para convencerse de lo contrario. En el Parlamento actual, vuelvo á repetir, se han manifestado todos los defectos, las corruptelas todas, que es corriente señalar por los que combaten tal institución política. Dejando para más adelante investigar las causas, señalaremos aquellos defectos y aquellas corruptelas, según resultan de los datos que todo el mundo puede comprobar directamente.

Ante todo conviene advertir el carácter especial y propio, algo así como el fruto del país, con que entre nosotros se produce la gran corruptela parlamentaria. Cuando Prins, Laffitte, Majorana, Mosca y tantos

otros, resumen ó sintetizan el defecto capital del régimen parlamentario, hablan, especialmente: Laffitte (1), del despotismo del número, y todos, de la omnipotencia de las mayorías parlamentarias. Aquel despotismo del número, y esta omnipotencia de las mayorías, se presentan como los dos grandes obstáculos que se oponen al Gobierno representativo efectivo. Parece como que todo lo demás que en la actuación de los poderes políticos se verifica en son de perturbación, tiene su origen en la aplicación demasiado mecánica del criterio de la soberanía numérica. Considerando que la soberanía reside en las masas, por ejemplo, en Francia, las cuales manifiestan su voluntad mediante el sufragio universal, las condiciones en que la dirección de las masas ha de realizarse, así como las influencias que en ellas y por ellas han de ejercerse, dan lugar á todo el mecanismo burocrático y parlamentario, á la producción de los políticos de oficio, y en fin, al cortejo obligado de corruptelas gubernamentales. Por otra parte, cuando se prescinde del despotismo del número por no haber términos hábiles, por ejemplo, en Bélgica y en Italia, se manifiesta el gran motor de las corruptelas parlamentarias, en la acción intransigente de las mayorías, en la acción exclusiva y egoista

(1) Obra citada, pág. 3.



de los partidos, los cuales convierten en Gobierno á beneficio del que temporalmente manda, lo que debiera ser el Gobierno del país. Pues bien, entre nosotros no puede hablarse del despotismo numérico, y examinando de cerca los movimientos del Parlamento actual, no puede hablarse tampoco con toda propiedad, de la omnipotencia de las mayorías.

Por de pronto, ante la afirmación monárquica, con sus prerrogativas *sustanciales*, con aquellas jurisdicciones *retenidas*, sobre que discurría no há mucho el Sr. Cánovas (1), ese doctrinario impenitente, la manifestación numérica encuentra un obstáculo tradicional, importante. Además, la condición necesaria para que el despotismo del número pueda llegar á imperar, es el sufragio universal, no porque tal despotismo sea una consecuencia de éste, pues antes bien, es una corruptela del mismo, sino porque sin él no hay posibilidad de semejante acción numérica despótica. Ahora bien; hasta la fecha, no hemos ejercitado el sufragio universal bajo la Restauración, salvo en las primeras Cortes. Aquí, el sufragio es un *privilegio;* en la forma como se concedía por la ley hasta la fecha, y mientras no sea

(1) V. Discusión con motivo de la imposición de una corrección disciplinaria al general Dabán. «Diario de Sesiones.» Congreso. Día 31 de Marzo de 1890.

promulgada la última reforma electoral, el sufragio aparece, no como una función que se ejerce en reuniendo tales ó cuales condiciones, sino como un privilegio tal, concedido al rico y al que posee conocimientos, que poco tienen que ver con lo que el ejercicio de la función del sufragio exige. Por otra parte, el sufragio entre nosotros, no tiene importancia alguna; su acción, no se deja sentir; su imperio, es perfectamente nominal. Estamos tan lejos de la exageración francesa, que considera el sufragio como la única manifestación de la soberanía popular, como si viviéramos bajo el antiguo régimen. ¿Dónde está si no el cuerpo electoral, libre y *sincero?* En la práctica del régimen parlamentario en España, cuando se trata de determinar su carácter total, no puede hablarse como en Francia, con Laffitte, del despotismo *numérico*, ó como en Bélgica ó Italia, de la omnipotencia de las mayorías parlamentarias, sino de la omnipotencia ministerial y de la falta absoluta de la base electiva, substituída como anda por la corrupción más escandalosa de las costumbres electorales (1). Pecado éste de ori-

(1) A título de documento modelo para darse cuenta de lo que pueden ser unas elecciones, copio á continuación el Sumario de un discurso pronunciado por un candidato á diputado á Cortes ante la Comisión de actas del Congreso; dice así:



gen que produce sus efectos en todo el mecanismo del Estado. Y además es pecado que, por su extensión y manifestación constante, ya nadie casi repara en él para combatirlo. Antes, no há mucho todavía, las gentes se escandalizaban de veras, cuando se oian referir los hechos inauditos que son cortejo obligado en unas elecciones. Hoy, se ha llegado á un extremo tal, que nadie se

«Maravillas del caciquismo.—Modernos progresos para hacer elecciones.—Descubrimiento de un sistema eficáz para eliminar contrincantes, y seguro para triunfar por unanimidad.—Falsificación de 2.000 firmas, ó sea todo el Censo, para el nombramiento de interventores. — Los muertos, alguno de 1878, garantizan todas estas firmas.—El propio padre del candidato aparece firmando las propuestas del contrario.—Resurrección de más de 700 muertos, que todos aprendieron á escribir después del viaje al otro mundo, y de dondé vienen á firmar por el candidato ministerial.—Admisión de 2.000 firmas, presentadas á nombre de un desconocido y garantizadas por muertos — Anulación de 700 firmas auténticas, que son más de la mitad de los electores supervivientes.—La Comisión inspectora del Censo declara válidas más firmas de las que hay en el Censo y del número de votos que obtienen los interventores.—Alcalde de Real orden en el período electoral. —Designación de un calabozo para colegio electoral de la cabeza del distrito.—Constitución ilegal de dos Ayuntamientos y de ocho mesas electorales, de doce que tiene el distrito.—Copo universal de las doce mesas con seis interventores.—Alcaldes de barrio, presidiarios y presidentes de mesas.—Falsificación del Censo archivado en la Diputación provincial.—Cerca de 300 electores figuran votando por orden alfabético en las listas publicadas en el «Boletín

escandaliza, nadie siquiera se extraña de las mil tropelías que en una elección se cometen. Las palabras falsificación, coacción, soborno, calumnia, robo, etc., etc., que espantan y sonrojan en cualquier otro orden de la vida, y que abren con relativa facilidad las puertas de la cárcel, tratándose de relaciones de carácter privado, en la vida real del sufragio son corrientes; mas hoy puede asegurarse que, por término general, la lucha electoral no es lucha por votos y con votos, sino lucha de... *falsificaciones*. Quien puede *simular* más actas, más listas electorales, y, sobre todo, quien puede al hacerlo contar con la impunidad, será quien lleve más ventajas para vencer. Es verda-

Oficial» que no están en ese Censo oficial.—Aparecen además votando 253 muertos, cuyas certificaciones de defunción se acompañan —Actas electorales que tardan en llegar á Madrid tanto como en ir á América.—Falsedad de certificados de Correos.—Una certificación, no verídica, del Gobernador.—Nombramiento ilegal de un Alcalde por el Gobernador.—Suspensión ilegal por el Gobernador de un acuerdo ejecutivo de la Comisión provincial sobre la elección de un Ayuntamiento, y revocación posterior de este acuerdo para mantener un Ayuntamiento ilegítimo.—Digno remate de este juego de compadres: desaparición en la Comisión del Censo de todas las propuestas de interventores, cuando se reclamaron por el Congreso.»

Por supuesto, el acta fué aprobada. ¡Quién sabe! El sumario sería una creencia fantástica del candidato derrotado...



deramente notable lo que en esta esfera de la vida sucede. El nivel moral, no muy alto en otras relaciones sociales, en estas relaciones sociales políticas desciende muchísimo, hasta no poder más. Parece, como advierte Mosca (1), que la moralidad media en este género de relaciones no debería ser inferior á la de las relaciones privadas, y, sin embargo, lo cierto es que, por lo general, sea el que fuere el grado de moralidad de un individuo, cuantas veces se pone en abierto contacto con la vida política electoral, aquel grado baja no poco.

Y el mal, por lo que al origen electoral del Parlamento toca, es, como digo, extensísimo. Hemos construído paulatinamente, con análoga perseverancia á la que emplearon los romanos para edificar su gran monumento jurídico, todo un mecanismo complicado y difícil, de corrupción. Empezando por las corrupciones parciales por dinero, y continuando por las corrupciones en masa de colegios enteros, á quienes se les tuerce con banquetes y comilonas, ó con ofertas á cargo del presupuesto nacional, para concluir con la gran corrupción procedente de arriba, que es la más característica en España, la máquina electoral supone una serie de engranajes verdaderamente complicadísimos y que implican gran habilidad para

(1) Obra citada, pág. 43.

su manejo. Cuando se la procura observar en movimiento y se notan sus efectos prácticos, *maravillosos*, produce cierta impresión análoga á la que produce la contemplación de un crimen de dificilísima ejecución, que supone en el criminal una dosis de habilidad, de perseverancia y de talento inmensa. ¡Qué lástima, pensamos, no haber empleado tales facultades en el ejercicio del bien! Y cierto. ¡Lástima, no dirigir todo el esfuerzo que la complicadísima urdimbre de la máquina de corrupción electoral entraña, en otras cosas de más substancia y menos degradantes! Parece mentira, pero entre nosotros no ha llegado aún el momento de criticar con Spencer (1) si el elector tiene sentido político ó no; no ha llegado el problema á plantearse, como el problema de la aptitud política del elector; aquí el elector no habla por lo común; no se le deja hablar, sino en contados casos; la corrupción es tal, desde arriba, que puede decirse de unas Cortes, en su seno mismo y por uno de los políticos más importantes, que son antes *deshonradas* que *nacidas*. Si en Inglaterra, una de las causas que promovieron la agitación reformista de 1832 fué la existencia de los distritos *podridos*, es decir, de distritos

(1) «Estudios políticos y sociales, pág. 15. (Traducción española).



que se vendían ó bien se regalaban, por un lord cualquiera en razón de la ausencia en ellos de electores verdaderos; ¡qué agitación no estaría justificada entre nosotros, y qué agitación no habría si realmente hubiera aquí espíritu político activo! La mayoría, en efecto, de los distritos electorales, son en España distritos PODRIDOS. Dispone de ellos el Ministerio, mediante la escandalosa corruptela de las candidaturas *oficiales;* y digo *oficiales* y no *ministeriales*, porque para que tengan aquel carácter, no es preciso en absoluto que el candidato milite, ó prometa militar abiertamente, en las filas de la mayoría. En esto hemos llegado ya á un extremo tal, que no se guardan ni las apariencias. Todos los días casi, estamos viendo en los periódicos la designación casi solemne del candidato para un distrito vacante. Y todo el mundo sabe lo que esa designación significa. ¡Es el *triunfo!* En los distritos se espera tal designación, con aquella resignación y conformidad, con que se recibe el nombramiento de un funcionario de Real orden. Es seguro, que antes de la elección se preparará el terreno, arrancando cualquier obstáculo que pudiera oponerse; si por impericia ó descuido de los gobernadores, caciques y demás, aún queda algo, se vence luego haciendo los imposibles, es decir, haciendo que lo blanco sea negro y lo negro sea blanco. Algún inocente preguntará:

¿cómo puede hacerse eso sin dar con el cuerpo en la legislación penal? ¡Quién lo sabe! Notorio es que todo eso se hace, y también es notorio el escasísimo número de sentencias condenatorias que sobre delitos electorales recaen entre nosotros. Una estadística del asunto se prestaría á muchas reflexiones. En la imposibilidad de darla completa, citaré los datos de dos audiencias que están situadas una al Norte y otra al Mediodía de España. Por lo que respecta á la del Norte, no tengo el número fijo de las causas incohadas como resultado de las elecciones. Creo son siete desde 1884; pero todas mueren por sobreseimiento. Sólo en una recayó sentencia condenatoria. En cuanto á la del Mediodía, desde el mismo año se incoharon 21 causas, de éstas fueron *sobreseidas* libremente ocho, provisionalmente siete, en tres recayó sentencia absolutoria, condenatoria en *ninguna*. Otras tres están todavía pendientes.

Ahora bien, en tales condiciones de vida política, con tal complicación para que la corrupción electoral impere, ¿que resulta? Que vivimos como afirma De Sanctis, de su país, «bajo la violencia y audacia de los pocos y la indiferencia de los más.» Y está tan arraigada en nuestro carácter tal manera de ser, de corrupción y de falsedad, que quizá no valen reformas. Puede ser que la futura ley del sufragio universal dificulte el manejo



de la máquina, mas no basta. Presenciando una reunión de gentes duchas en eso *de hacer* elecciones, y en que ocasionalmente se hablaba del proyecto de ley, entonces presentado por el ministro, ví señalar ya varios expedientes para no cumplirla en su día...; porque eso sí, en el Parlamento acaso se hable con sinceridad cuando se discuten los medios de hacer efectiva la emisión del voto, garantizándole; pero puede asegurarse que en cada pueblo hay unos cuantos *interesados* que siguen los pasos al legislador, para, como suele decirse, cogerle las vueltas.

II. Tal es en mi concepto, no diré el origen de las corruptelas parlamentarias, porque el origen no puede señalarse de un modo exacto. Todo depende de todo. Pero si no el origen, al menos la condición más determinada de los Parlamentos españoles, aquello que da vida á su característica más saliente, está, según indiqué ya, en la corrupción electoral, mediante la omnipotencia del Ministerio. Así los Parlamentos entre nosotros llevan desde la cuna un sello indeleble que los incapacita para ser aquel instrumento necesario para garantir el derecho, y menos, para ser la expresión fiel de las corrientes y fuerzas sociales.

Y aquí conviene notar un fenómeno muy digno de estudio. A pesar del diverso carácter que reviste la corruptela parlamentaria en sus fundamentos sociales y en su

base electiva, en España, con relación á Francia, Bélgica é Italia, casi todos los vicios y defectos que en estos países se denuncian en la práctica de sus Gobiernos, los podemos señalar bajo una ú otra forma entre nosotros. Laffitte, refiriéndose á Francia (1), al estudiar los resultados de un Gobierno de las mayorías (nótese bien, nada tiene que ver aquí el sistema parlamentario), habla de los políticos de oficio; Prins, estudiando las consecuencias generales del actual modo de practicar el sistema mecánico del Gobierno de mayorías y de Asambleas inorgánicas, alude al imperio absorbente y dictatorial de la burocracia (2); Majorana y Mosca, investigando el carácter de las instituciones políticas en Italia, señalan (3) la clientela del diputado (Majorana), y hasta la influencia prepotente de la *camorra* y de la *maffia* en Sicilia. Pues bien: de todo hay en España, y todo se manifiesta para falsear el principio electoral por de pronto, y luégo para corromper la vida del Estado.

Verdad es que en España toman los defectos y los vicios un carácter local, pero en el fondo son los mismos que reinan despóticamente en los países citados, y algunos de

(1) Obra citada, pág. 61.
(2) Obra citada, cap. I.
(3) Obras citadas.



ellos en otros. Tal, por ejemplo, ocurre con los *políticos de oficio*, plaga, hoy universal, y si se quiere fruto muy abundante en los pueblos todos, cuyos Gobiernos tienen una base predominantemente electiva, pues no son un vicio exclusivo del sistema parlamentario, como suele creerse. La prueba está en que algo semejante lo hubo en las democracias griegas y en la República romana; y hoy el país más dominado por tal plaga, es el país que se cita como modelo por los enemigos de aquel sistema; ese país es los Estados Unidos americanos. Los *politicians* florecen vigorosamente en la gran República *presidencial* ó *representativa*. Pues bien: los políticos de oficio se manifiestan en Francia en los *Comités*, y se caracterizan por su falta de moral política, por su excepticismo y por su dominio de los resortes mecánicos que impulsan la máquina electoral. Ellos disponen de los votos, hacen los diputados, y con ellos tiene que contar el Ministerio, y de ellos dependen las fuerzas de los partidos. Diseminados por todo el país, ricos á veces, ingeniosos y hábiles casi siempre, poseen aquella facultad especial necesaria para atraer á las masas é imponerles un candidato Desde luego se comprenderá quiénes son aquí, entre nosotros, los que hacen las veces de esos políticos de oficio. Los llamamos *caciques*, y no hace falta que pertenezcan á comité alguno. Como no

hay una fuerza electoral organizada para la lucha, ni el sentido político se halla despierto en todo el país, el *cacique* ó político de campanario, es aquel personaje que, teniendo en su pueblo alguna influencia real, mucha audacia y pocos escrúpulos, cuenta con el apoyo decidido del gobernador ó del ministro. Con esto le basta; por la centralización administrativa, por la infinidad de expedientes de que dispone un poder ejecutivo absorbente, llega el cacique á dominar de tal suerte, que sólo otro *cacique* coterráneo suyo, contando con los mismos apoyos, puede vencerlo llegado el caso de un cambio político. Así la lucha electoral, salvo á veces, en las grandes poblaciones, es una lucha de *caciques;* y el diputado que todo lo debe á ellos directamente, aun cuando ellos lo hayan hecho todo en virtud del apoyo incondicional del Gobierno, el diputado, digo, es un servidor por necesidad de semejantes tiranuelos.

Estos caciques, los hay de todas categorías, y forman para las necesidades *del servicio* un sistema perfectamente ordenado que tiene su asiento en los pueblos, dominando la vida local de los Ayuntamientos, se extiende por la cabeza de distrito, se apoya en las Diputaciones provinciales y en el gobernador de provincia, y, por fin, tiene su centro dinámico en Madrid, mejor dicho, en el Parlamento, ó mejor aún, en el Ministerio. Para el cacique no hay leyes. Su argumento no deja de tener fuerza *lógica.* ¡Para que á uno le hagan justicia, piensa, por qué molestarse! Al cacique no debe negársele nada. La administración pública, con su caos de disposiciones encontradas, debe reconocerle siempre la razón. La administración de justicia... *también.*



En cierto modo, dado el caciquismo, los demás vicios que denuncian los otros autores se presuponen. Pero aquí la omnipotencia administrativa no se manifiesta sólo como poder absorbente en razón del acrecentamiento sucesivo de las funciones del Estado, que es como la señala Prins, sino más bien como oligarquía administrativa, es decir, como centro de arbitrariedad y de favoritismo. ¡Ay del que tiene algo que ver con la administración y se encuentra desamparado sin la protección del cacique local ó provincial, ó lo que sería peor, perseguido por tan ridículo como terrible personaje! Quizá en esto de la oligarquía administrativa, producida por la omnipotencia que modernamente adquiere el Estado político, nos encontramos confundidos el efecto y la causa más principal de la gran corrupción parlamentaria. En realidad, cuando los enemigos del régimen parlamentario discuten acerca de él, no suelen señalar la verdadera posición de la cuestión. Se debate mucho acerca de la conveniencia de cam-

biar la *mecánica exterior* de las constituciones políticas, y no se dirige la vista á lo que quizá es la causa de la corrupción parlamentaria, al menos la causa principal, ya que no única. Basta fijarse en las indicaciones hechas, para comprender que la base de la gran corrupción y falsedad electorales, y de la importancia del cacique, está en la omnipotencia ministerial y en la oligarquía administrativa.

La acción eficáz del Ministerio para dominar la vida del Estado y de la sociedad, mediante los recursos que proporcione una administración subordinada y dócil, sin ley ni responsabilidad, impune cuando delinque, y los que proporciona también el manejo de los tribunales de justicia (esos Limbos de impunidad, como los llama mi ilustre amigo el señor González Serrano) (1), constituye el gran instrumento con que se produce la gran corruptela del régimen de los Parlamentos. Por eso, cuando se trata la cuestión de la bondad relativa del sistema parlamentario, debiera acaso preguntarse, ante todo, si es ó no compatible éste, concebido en un país libre y del *Self-government*, con la organización absorbente y centralizada de los países del antiguo régimen.

(1) El periódico *La Justicia* del día 21 de Abril último.



En efecto, los vicios que los autores citados señalan, tales como la burocracia, la clientela del diputado, la impunidad de los *politicians* y la protección que se dispensa á criminales que prestan servicios electorales, y aún pudiéramos añadir la inmoralidad administrativa, la desconfianza en los tribunales de justicia, por más que dimanen de cierto estado crítico que atraviesa la sociedad, ¿no se les ve florecer, merced á la omnipotencia del ejecutivo, con su serie de engranajes movidos por la arbitrariedad y la irresponsabilidad personales del empleado?

Pero no es del momento tratar la cuestión en este aspecto. Eso vendrá luégo. Ahora es presiso que nos limitemos á señalar la existencia y el carácter de los vicios y defectos indicados. Tratando de determinar la función del Parlamento, y proponiéndome examinar cómo esta función se desempeña prácticamente por los Parlamentos españoles, para explicarnos su naturaleza real y efectiva y poder indicar la índole y carácter de sus corruptelas, era necesario que de alguna manera investigásemos los orígenes constitucionales de donde proceden. No diré que todo Parlamento es como una fotografía del país que lo elige, según la expresión de un publicista; en realidad, eso debia ser; lo que efectivamente resulta un Parlamento, depende de la forma y los procedimientos empleados para constituirle. En los países don-

de el imperio de la mayoría es un hecho, el Parlamento tendrá todos los defectos que un régimen exclusivo de mayorías tenga: verbigracia, en Francia. En los países, como Inglaterra, donde impera el principio del *Self-government*, el Parlamento, aun poseyendo el poder inmenso que posee, tendrá muy marcado cierto carácter orgánico, habrá en él cierta cohesión, aparte de que su acción nunca podrá ser demoledora y anárquica. En los países en que por virtud de una limitación del sufragio, inspirada en ideas de privilegio por el imperio de una burocracia ó por cualquier otro motivo, el Parlamento se resiente de inseguridad en el origen electoral, su acción habrá de ser perturbadora en extremo. Así, en España, para que el Parlamento fuera un elemento de acción política verdadera, ó al menos para que respondiese á las exigencias del sistema representativo, sería preciso que, de una parte, la Monarquía con su sentido doctrinario, que el partido conservador procura darla siempre que puede, y su representación tradicional, y el Senado con su constitución privilegiada y *antirepresentativa*, y de la otra la *corrupción electoral*, no impidiesen la organización efectiva de una verdadera representación parlamentaria en condiciones de gran moralidad y de justicia.

Un estudio detenido de la política, tal como se manifiesta en la vida real de nuestros



Parlamentos, demostrará lo fundado de mis apreciaciones.

## II.—Lo que es y lo que debe ser el Parlamento.

I. Una de las contradicciones más palmarias que sin duda alguna se han producido en la historia política de los pueblos, es la que se manifiesta en el ejercicio del régimen parlamentario. Es este un régimen de absoluta *sinceridad*, como advierte el Sr. Azcárate (1), y, sin embargo, el régimen parlamentario descansa en la práctica, en una serie no interrumpida de *ficciones*. Verdad es que pocas formas de organización del Estado se han producido entrañando una distancia tan infranqueable, entre lo que son y lo que deben ser, como la organización que en la mayor parte de los países civilizados alcanza el Gobierno representativo. En primer lugar, el sistema parlamentario, con sus órganos diversos y sus complicadas funciones, fué en algún tiempo cosa así como la *buena nueva*. «Muchos profetas políticos, dice Mosca (2), habían anunciado el buen estado, la conclusión de los abusos, el reino

(1) *El régimen parlamentario en la práctica.*
(2) *La Constitutione moderne*, pág. 41.

de la justicia y del derecho, cuando los pueblos fuesen gobernados por sus representantes y la autoridad regia se explicase y obrara mediante un Ministerio responsable, el cual habría de cambiar según el parecer dominante en las mayorías parlamentarias.» «Las gentes europeas, que consideraban ya intolerable el antiguo régimen, creyeron en los profetas y, después de serios y difíciles trabajos, alcanzaron y tuvieron Cámaras ó Parlamentos, Ministros responsables, izquierda y derecha en las Cámaras, crisis ministeriales, en fin, todo.» «Al principio del siglo, advierte Laveleye (1), á pesar de las violencias y de los fracasos de la Revolución francesa, los pueblos todos de Europa clamaban con insistencia por una Constitución y por el régimen parlamentario, y para obtenerlos, varios se sublevaron contra sus soberanos. Se creía que esta forma de Gobierno aseguraba la libertad, la igualdad ante la ley, la economía en los gastos y la felicidad pública. Los publicistas, así como las masas, contemplaban con envidia la feliz Inglaterra, que gozaba de aquel régimen político descrito en términos tan entusiastas en el *Espíritu de las leyes*. Sucesivamente, y

(1) La *Transformation du gouvernement local aux Etats-Unis, en la Revue de Deux mondes*, 1.° de Agosto de 1889.



por una serie de insurrecciones, ó bien imponiéndose á sus reyes, todos los Estados europeos, excepto Rusia, han obtenido lo que con tanto ardor se deseara; el poder legislativo se ejerce por Asambleas deliberantes, cuyos miembros son elegidos libremente por los ciudadanos.»

Ahora bien, la confianza ciega que en el régimen nuevo se tuvo, el entusiasmo con que se le acogió por los pueblos, las esperanzas que respecto de su acción se despertaran en todos, hicieron que ya en la idea misma de lo que tal organización política habría de ser en su día, radicase una esencial equivocación. Merced al predominio en los espíritus de las ideas abstractas, de las perfecciones absolutas y de todo, en fin, cuanto caracteriza las generosas aspiraciones de los grandes revolucionarios, el régimen representativo parlamentario se concibió como la panacea que habría de curar todos los males, como aquella *forma* perfecta de Gobierno que los doctrinarios buscaban en sus libros y los agitadores, á veces, anunciaban en sus programas. Puede asegurarse por esto que, en la concepción, el sistema parlamentario no *era* ya lo que *debía ser* prácticamente.

Si se tiene en cuenta que es una condición característica de los pueblos proceder en sus juicios por afirmaciones y negaciones radicales, pues no suelen definir sus aspiraciones y deseos con aquellas medias

tintas y distingos propios del espíritu reflexivo del observador individual, del filósofo, del legislador y del artista, se comprenderá la reacción violenta que empieza á dibujarse contra un régimen, que por tal modo no respondió á las esperanzas concebidas. Aun cuando me parece un tanto exagerada, no encuentro en el fondo completamente inexacta esta afirmación de Laveleye, cuando dice que el sistema parlamentario inspira «en Francia una animadversión tal, que el pueblo que hizo la Revolución de 1789 para conquistar la libertad, está pronto á sacrificarla y á pedir á cualquier dictador que le libre en cambio del parlamentarismo» (1). Como es natural, si antes se esperaba de la división de los poderes, de la constitución independiente de las Cámaras, de la responsabilidad ministerial, de los partidos, etcétera, etc., todos los bienes, hoy se les señala como causa de todos los males.

Pero quien observa con cuidado la historia, quien atiende á discernir en la política lo bueno de lo malo, la verdad de la ficción, quien procurando inspirarse en el conocimiento de las leyes sociales, adquiere el convencimiento pleno de que las instituciones perfectas son meras abstracciones, las panaceas y recetas políticas absurdos generosos,

(1) Lugar citado.



y la forma única y buena de Gobierno una utopia; al considerar prácticamente la manera y los efectos del régimen parlamentario, tendrá que condenar, con razón, aquellas locas é injustificadas esperanzas que despertara su deseado advenimiento, y poner en su punto la extensión y las verdaderas causas de los males que indudablemente reporta su ejercicio actual. Precisamente porque del régimen parlamentario se esperaba todo, el régimen parlamentario se practicó mal, y también porque como tal régimen no se implantó en países vírgenes, que con él verificasen su advenimiento político; el régimen hubo de adaptarse por modo necesario á tendencias, á vicios y á aspiraciones tradicionales, sufriendo las consecuencias del dominio de mil resabios absolutistas, unas veces, y otras respondiendo á principios disolventes, anárquicos y destructores de todo régimen gubernamental.

Ateniéndonos á las ideas y á lo que las cosas son en sí mismas, é investigando el ideal realizable que, á vuelta de mil limitaciones, late en las instituciones parlamentarias de todos los pueblos que las han logrado constituir, ya como consecuencia de una lenta elaboración histórica, v. gr.: Inglaterra, ya por virtud de revoluciones violentísimas, como Francia, ya á consecuencia de guerras nacionales y de la influencia de la imitación, como España y otros países, podría-

mos afirmar que consiste aquél en hacer que las sociedades políticas, dueñas de sus destinos, se rijan, según derecho que surge declarado, en el seno de su conciencia colectiva, manifestándose mediante *sus* representantes, y haciéndose efectivo por aquellas personas, investidas del poder necesario, en virtud de un título, que encuentra su razón en la voluntad de la sociedad misma. Significa la condenación de los poderes personales, de las instituciones fundadas en la mera tradición histórica, en el éxito, en la fuerza de las armas. Supone la conciencia más ó menos clara, por parte de los pueblos, de la idea de la representación real y efectiva de sus aspiraciones en el Estado, mediante la designación de las personas que han de ejercer la autoridad. Ciertamente, tal ideal y concepción implícitos en las instituciones parlamentarias, no se han traducido de un modo exacto en la práctica, ni aunque se tradujeran tendríamos resuelto de una vez para siempre el difícil y *constante* problema de la gobernación de los pueblos. En todas las naciones de Europa pueden señalarse obstáculos, insuperables unos, otros que es posible vencer, los cuales se oponen, con gran éxito en ocasiones, á que esta forma llegue á ser lo que realmente debe: una manera de hacer efectivo el derecho en la vida social. Por de pronto, las soluciones eclécticas, doctrinarias, que las restauraciones



monárquicas impusieron, infiltraron en el régimen parlamentario la ficción y la mentira, del rey, sagrado é inviolable, de los ministros responsables de los actos del rey (actos que el rey no realiza nunca); la ficción y la mentira de la coparticipación en la soberanía política de una institución tradicional, personal como la monarquía, y de la nación, siendo la constitución del Estado obra hecha en colaboración por el poder real y por la representación popular; la ficción y la mentira de Senados reaccionarios por naturaleza, ó bien insignificantes por falta de autoridad, y como consecuencia de estas ficciones, la idea, según la cual las instituciones parlamentarias no son más que un contrato entre poderes igualmente esenciales, el rey y la nación, ó bien una manera de garantir la propia independencia de ambos. No hay más que recordar la balanza de los poderes, el veto, la jurisdicción contencioso-administrativa, la inmunidad parlamentaria, tal cual se practica y entiende, y, en fin, toda esa multitud de expedientes, que hacen del régimen, el *régimen de las desconfianzas*, para comprender lo que dejo dicho.

Además, si atendemos á la manera cómo se verifica en casi todos los pueblos, especialmente en Francia y en España, el advenimiento de la democracia, se observará que tiene todo el aspecto de una conquista violenta como resultado de una lucha. Sólo

en Inglaterra esta conquista se verifica de un modo paulatino, como resultado de una evolución lenta y trabajosa en la historia. En los países latinos es una consecuencia de una acción revolucionaria. Fijándose en el dato exterior que, tanto en una parte como en otra, acusa el predominio del elemento social de tendencia democrática, nos encontramos en todas con los Parlamentos, con las Asambleas políticas, deliberantes. El poder de éstos crece ó decrece, y se disuelve y aniquila, según el grado de poder que aquel elemento social tiene. Pues bien, merced á esto, y por virtud de la resistencia que oponen los intereses tradicionales, adquieren los Parlamentos, siguiendo el incontrastable triunfo de las democracias, una importancia inmensa; su acción llega á ser omnipotente; como que en la confusión de las cosas, en la indeterminación y lucha de las ideas, el Parlamento se considera el depositario verdadero de la soberanía política, ni más ni menos que lo fué en su tiempo el monarca.

Mediante la conjunción ó composición histórica de la concepción doctrinaria del régimen representativo y de la idea atomística rousseauniana de la democracia, surgen las organizaciones políticas latinas y se transforman hasta cierto punto, las instituciones inglesas. En todas ellas, por modo falso é inadecuado, se tiende á armonizar las fuerzas ó elementos sociales y políticos,



que como advierte Spencer (1) son esenciales en toda colectividad, y cuya armonía al fin se persigue por las constituciones de los Estados; de una parte, la fuerza del poder material que supone la tradición histórica, y que suele aparecer personificada en el jefe del Estado, representante además de la unidad del mismo; de la otra, aquellos elementos que suponen ciertas corrientes sociales definidas y de gran valor intensivo, elementos estos en los que se contienen cuantas fuerzas de carácter colectivo se forman dentro del territorio nacional; y, por fin, la gran masa individual, la población toda, considerada en su mera composición numérica.

No debe olvidarse, sin embargo, que á causa de la debilidad creciente é inevitable del poder real en Inglaterra, Bélgica, Italia y España, y de la desconfianza del pueblo hacia el *ejecutivo* en Francia, el carácter distintivo del régimen representativo constitucional en todos estos países, es el del predominio del Parlamento, y dentro de él de aquella de sus Cámaras que más directamente representa ó quiere representar el elemento *numérico* popular, la fuerza material de la suma de las voluntades individuales.

---

(1) *Principes de Sociologie*, vol. III; *Institutiones politiques*.

El hecho sólo de tal predominio, explica que en él sea en donde radique mayormente la manifestación de la corrupción social y política. En virtud de la desconfianza con que se miran desde hace mucho tiempo las instituciones tradicionales, y además á causa de la especial y poderosa significación del elemento popular, que se dice centro y origen de todo poder político, el Parlamento atrae con especial fuerza la mayor suma de actividad individual y social. De la propia suerte que la principal corrupción política en el antiguo régimen residía en la institución monárquica, ó á su calor se mantenía, así en los tiempos modernos, la principal corrupción política, gravita como en su centro natural en los Parlamentos. Y todo, obedeciendo en el fondo á idéntica causa psicológica y sociológica. Debiendo añadirse aún, como causa especial hija de las circunstancias, que contribuye á avivar y á mantener en ciertos países la corruptela parlamentaria, la acción indefinida indeterminada de las monarquías.

II. Sin duda, al considerar el papel que verdaderamente puede y debe desempeñar una Asamblea política, dada su naturaleza, y dada la naturaleza de los problemas tocantes á la vida real del Estado, no puede menos de afirmarse que los Parlamentos actuales no responden á su ideal y á lo que debiera esperarse, atendiendo al proceso de diferen-



ciación interior que sigue el poder político de sociedades, tan grandemente complicadas como las de las naciones modernas. Los Parlamentos hoy, y esto se nota en España de un modo palmario, *gobiernan* en el sentido extricto y limitado que esta palabra tiene. Ya *gobiernan* de un modo positivo y directo, ejerciendo una acción ejecutivo-administrativa como en Francia, y hasta cierto punto en Inglaterra, ya de un modo digámoslo así negativo, ejerciendo una acción represiva y perturbadora, como sucede en España é Italia. Este es el resultado de aquella importancia excepcional que los Parlamentos adquirieron al triunfar de la monarquía, y de aquella gran atracción que por la importancia indicada, ejercen sobre las gentes políticas, y las que sin serlo, buscan el lucro y la satisfacción de las pasiones, donde quiera que puede ofrecérseles ocasión propicia.

Un publicista notable, Holtzendorff (1), descomponiendo las cuestiones que entraña la práctica política, advierte que toda medida realizable en un Estado, ha de ser considerada desde el punto de vista de los principios políticos y las necesidades esenciales de la institución, desde el punto de vista de los resultados eficaces ó de la utilidad que la medida reporte; y, por fin, desde el punto

---

(1) *Principios de política.*

de vista de las dificultades técnicas ó de los procedimientos en la ejecución; de ahí las cuestiones de *principio*, de *eficacia* y *técnica* que en todo problema de Estado se contienen. Añadiendo á estas diversas cuestiones, otra que Holtzendorff confunde, á mi modo de ver, inadecuadamente, con la de principio, es á saber, la de *oportunidad*, creo que en esas cuatro está como sintetizado el proceso necesario, porque cualquier medida política debe pasar en la práctica del Estado. Ahora bien, teniendo esto en cuenta, se puede observar que hoy, aunque en las Constituciones se nos habla de poderes diversos en el Estado, en relación con sus diferentes funciones, las cuales no pueden haberse diferenciado sino atendiendo á los distintos momentos de la vida de aquél, los Parlamentos vienen á ser los centros de la elaboración total de ella; en ellos se ventila la cuestión de principio y de oportunidad, merced á los debates legislativos y de alta política; en ellos se resuelve la cuestión de eficacia, y en ella se pretenden resolver hasta las cuestiones de procedimiento; olvidando, de una parte la teoría, aunque mecánica é inexacta de Montesquieu, de quien quizá se originan, y olvidando además que, como dice Holtzendorff (1): «la natural influencia de las Asambleas legislativas en los países de

(1) Obra citada, pág. 68.



instituciones parlamentarias, nunca debería llegar al punto de que gobiernen ellas mismas, ó á exigir que el poder ejecutivo esté supeditado en absoluto á su capricho; sino por el contrario, debe limitarse á estimular al Gobierno en el caso en que éste proceda con excesiva lentitud, ó que cometa omisioces inexplicables, y á inspeccionar constantemente su conducta y exigirle cuenta de sus faltas y torpezas. Su principal papel es la crítica de los hechos.»

En realidad, no cabe discutir la necesidad y justicia de la existencia de los Parlamentos.

En las sociedades, donde como diría Spencer (1), en virtnd de la ausencia de ciertas influencias históricas, tales como la superstición, la lucha violenta con las vecinas ó el miedo, no impera un régimen militar exclusivo, surgen de un modo natural y expontáneo las Asambleas de la colectividad, á manera de instrumento político muy adecuado, para verificar determinadas funciones. Teniendo esto presente, puede asegurarse que acaso no hubo en la historia sociedades como las modernas, más apropósito para la producción de las citadas Asambleas políticas. El anhelo, en verdad, que á pesar de todo existe hacia un Estado de derecho, el imperio del industrialismo, como enseña

(1) Obra citada.

de paz y de orden materiales, y principalmente, la consagración de la persona individual, son otras tantas condiciones que hacen á los Parlamentos cosa necesaria. Pero si esto es cierto, también lo es que se impone la crítica, severa y sin contemplaciones, de la manera abusiva con que los actuales Parlamentos proceden, merced á las escandalosas corruptelas bajo las cuales viven. Aquí como en todo, hace falta hablar el lenguaje de la verdad y romper los *moldes hechos* con que se disimulan inmoralidades sin cuento. Para ello, desde luego reconozco que no pueden considerarse los Parlamentos actuales como meras Asambleas legislativas, según la mecánica teoría de la división de los poderes de Montesquieu, y á pesar de cuanto en tal sentido se predica por los Naquet y sus compañeros de *boulangismo* en Francia (1) y los que faltos de originalidad y sin criterio los siguen entre nosotros. Realmente los Parlamentos tienen más amplia esfera de acción. La tuvieron ya cuando en la Edad Media servían de límite al poder real, y al tesón con que sostuvieron sus prerrogativas financieras y su alta inspección administrativa, debe Inglaterra el ser el pueblo afortunado de las libertades políticas. En rigor, los

(1) V. los artículos de Naquet en la *Revue Bleu* y *L'Estaffete*, 1886.



Parlamentos, como advierte acertadamente el Sr. Azcárate (1) tienen una función *legislativa*, otra *económica*, otra *política*, y por fin ejercen otra de *inspección administrativa*. Sintetizándolas, los Parlamentos deben ser un centro de elaboración de las fuerzas unitarias del Estado, que impulsa á su modo todo el organismo de éste; no el único ni el más importante, pues que tratándose de un organismo, sabido es que en él todo es igualmente importante y todo depende de todo.

Los Parlamentos deben ser espejo del país y reflejar sus aspiraciones; se caracterizan porque su influencia se manifiesta mediante la *palabra hablada*. El mismo aparato y solemnidad con que los Parlamentos trabajan, y es quizá de precisión que trabajen, muestra lo que dejo dicho. Si nos fijamos en esto, se comprende que en todo el proceso de la vida política de un país, las condiciones de los Parlamentos las capacitan para resolver las cuestiones de *principio y de oportunidad* que toda medida legislativa supone, pero que en modo alguno están capacitados para resolver directamente y de plano la cuestión de *eficacia* en la acción, ni tampoco la *técnica* ó del procedimiento de la ejecución de la medida. En estas dos últimas cuestiones, sólo toca á los Parlamentos, por ser centros específicos de discusión, por ser donde *habla*

(1) *El régimen parlamentario.*

el estado oficial, una acción de vigilancia y de censura, poniendo de manifiesto las torpezas y las inmoralidades de los gobernantes y procurando que no queden impunes las debidas responsabilidades.

Pero aun reconociendo tan amplia esfera de acción á los Parlamentos, creo qae en la práctica puede demostrarse que, bien directamente, bien de un modo indirecto, los Parlamentos abusan, usurpando funciones que no les competen, y ejercen las que les son propias de un modo harto defectuoso. Viven en una esfera de corrupción, sin duda, y merced á influencias á que antes aludía, se tiene de ellos una idea perfectamente equivocada. Si nos fijamos en el Parlamento español, empezando por la *mentira constitucional*, según la que sus Cámaras son poco más que *Cuerpos Colegisladores* (1), pasando por la gran corrupción electoral en que se apoya, y de la cual he hablado en el artículo anterior, y por la pobre idea del Senado, conservador por naturaleza, insignificante como autoridad, y acabando por la manera equivocada y desordenada con que verifica sus funciones, tendremos, como decía al comienzo de este trabajo, un *caso* verdade-

(1) V. el art. 18, el título V, los artículos 55, 56, 57, 62, 69, 70 y los títulos XI y XII de la Constitución vigente.



ramente *clínico*, en que se realizan la mayoría de los defectos y corruptelas parlamentarias, que los críticos, más ó menos enemigos del *sistema*, señalan. En él es dable precisar, en primer término, cómo no responde en las manifestaciones tangibles de su vida á la función que realmente debe desempeñar, y en segundo, cómo abusa desordenadamente de su posición y de los medios buenos y malos, de que dispone para ejercer imperio en asuntos del Estado que realmente no le competen. Contemplándole de cerca, se ve cuán injustos son los que acusan al cuerpo electoral, que verdaderamente obra y que realmente tiene imperio, de poco apto para designar sus representantes. Spencer, juzgando acremente el régimen representativo (1), declara poco menos que incapáz al conjunto de los ciudadanos para producir una Asamblea compuesta de defensores sinceros y entusiastas del pueblo, de gentes prudentes y sensatas, desinteresadas ante todo, y con condiciones para ejercer una función tan complicada y difícil como la que se les pide. Pues bien; entre nosotros, donde no hay verdadero cuerpo electoral, donde la gran corrupción del sufragio impide una désignación libre y deseada por parte de los electores; donde hay cuerpos electorales privilegiados, de gran cultura

(1) *Estudios políticos y sociales*, trad. esp.

científica... *presunta*, el conjunto de las Cámaras acusa un nivel muy poco alto. El triunfo del político de oficio se manifiesta aquí, con mayor descaro si cabe, que en país alguno.

III. Ciertamente, examinados los Parlamentos españoles, tienen un pecado de origen verdaderamente imborrable. No hay Jordán que los purifique. El que podría ejercer de sacerdote en este caso, es el Parlamento mismo. Pero sería poco menos que milagroso que tal fenómeno ocurriera, pues acaso habría que pedirle nada menos que su expontánea disolución. Unas cuantas cifras, elocuentes sin duda, aclararán mis afirmaciones. ¡Quién que siga, aunque sea con cierto descuído el desenvolvimiento de una campaña electoral, no oye los clamores y las quejas que se producen antes de las elecciones, en el acto de las votaciones y después de verificadas éstas! La designación de gobernadores hecha á veces por virtud de un acuerdo entre dos candidatos á diputados de diversas provincias,, la suspensión de Ayuntamientos, el manejo adecuado de expedientes de montes, ó de cualquier otro ramo *administrativo*, preparan el terreno á gusto del *cacique* imperante y facilitan la acción coactiva del poder ejecutivo. En el momento de las elecciones... se hace lo que se necesita para vencer, y después... vienen las protestas y vienen las quejas, las lamen-



taciones del vencido. Pues bien, un Parlamento que tiene un origen tal, precedido de tal cúmulo de desórdenes materiales y morales, se constituye y una vez de 432 actas de diputado presentadas al Congreso, declara *graves* 14; el Tribunal de actas graves anula de esas 14, 4 tan solo, y el Congreso por su parte anula 3 (1); otra vez de 444 actas presentadas se declaran graves 9, de las que el Tribunal anula 2 (2). Aún se podrían anotar otros datos análogos; pero todos guardan una misma proporción; es decir, el número de actas anuladas es muy reducido en comparación con el número total de las presentadas; á no ser que supongamos infundado el clamoreo de la opinión, y que admitamos en su consecuencia que aquí las gentes se quejan de vicio, y que, por tanto, reina la más completa libertad electoral, siendo un hecho inconcuso la sinceridad en la emisión del voto político. ¡Pero bien sabe Dios que no es verdad tanta belleza! El Parlamento aquí es obra de una complicadísima máquina de corrupción administrativa, según queda dicho.

Como en Francia, y en general en todos los países parlamentarios, entre nosotros el

---

(1) V. el Indice del *Diario de Sesiones.—Congreso.*—Legislatura de 1886.

(2) V. Indice del *Diario de Sesiones*, etc.—Legislatura de 1884-1885.

Parlamento tiene una grandísima importancia. En los pueblos latinos además de aquella que he procurado señalar antes, al hablar de lo que los Parlamentos significan como conquista de los elementos sociales mesocrático y democrático, tiene la que le proporciona nuestra organización político-administrativa centralizada. A causa de la acción natural, dado el sistema, que el Parlamento ejerce sobre el *ejecutivo*, en concreto, sobre la designación de los ministros, la importancia de aquél crece todavía m s desmesuradamente en relación con la importancia de las funciones, la amplitud de esfera de acción, la riqueza de medios y el cúmulo de expedientes con que aparece y obra el Gabinete en el Estado. De ahí que por una serie de corruptelas lógicamente enlazadas, el Gabinete haya venido á reducirse á un como *Comité ejecutivo* del Parlamento, según la expresión de Bagehot (1), y lo que es peor, se haya convertido en un instrumento de inmoralidad y desbarajuste administrativos. Ahora bien, con aquel cúmulo de medios económicos, de posiciones brillantes, de satisfacciones para todo género de vanidades, y de alimentos para cuantas concupiscencias puedan imaginarse, que naturalmente posee el Estado oficial, constituído sobre la base de una gran centralización y

(1) *Constitución inglesa.*



de una gran arbitrariedad, la vida política parlamentaria atrae á su seno á cuantos de alguna manera sienten el aguijón de ciertas insaciables ambiciones. Un puesto en el Parlamento, bien *explotado*, puede ser un medio magnífico para lograr lo que en el trabajo desinteresado y penoso no se lograría de seguro, tan fácilmente: posición social, poder, impunidad, etc., etc. Pero conviene hacer resaltar ahora lo característico del parlamentarismo español en este punto. En Francia, según advierte Laffitte, y en Bélgica, según las indicaciones de Prins, y aun en Italia, según Mosca y Majorana, por virtud (especialmente en los dos primeros pueblos citados) del alto grado de ilustración de las clases todas, por virtud quizá de una tradición gloriosa, y en Francia también por virtud del imperio efectivo del sufragio universal, la acción de los políticos de oficio, es decir, de cuantos quieren *vivir* á la sombra fecunda del Parlamento, se dirige á dominar el cuerpo electoral, su tarea es de propaganda, á veces de influencia gubernamental también; pero su esfuerzo más culminante sin duda, se dedica á conseguir dominar la opinión. Acaso lo hacen por medio del engaño; quizá lo logran porque los electores se dejan conducir facilmente, ó si se quiere emplean mil expedientes más ó menos reprobables... lo esencial para el caso es, que aunque sea por tal manera viciada y

corrompida, se manifestará la voluntad efectiva del cuerpo electoral.

En España las cosas pasan muy de otra suerte. El centro de operaciones del político es Madrid. Allí se forja el rayo y de allí se espera todo. Llegamos á un punto tal en esto, que es perfectamente aplicable á nuestros representantes lo que decía un ministro italiano en 1878, hablando de los diputados: este oficio, en verdad, aparece con frecuencia trastornado; no se ejerce ya en la Cámara, sino en las antecámaras de los ministerios (1). El resultado de todo ello consiste, en que el móvil que realmente impulsa la vida parlamentaria, es muy distinto del que la debiera impulsar. En buena teoría, y puestas las cosas en su lugar, con las imperfecciones que habrían de resultar en la práctica, el Parlamento está llamado á recoger las corrientes de la opinión pública, á condensarlas, para lo cual le sirven como de vehículos conductores el sufragio en ejercicio, las reuniones públicas, la prensa y los partidos. Véase si no lo que ocurre en Inglaterra. Prescindiendo de los defectos que como toda institución humana tiene allí el Parlamento, y que tan apasionadamente se-

(1) Discurso de Zanardelli á los electores de Iseo; 3 de Noviembre de 1878. Citado por Majorana en su obra *Del parlamentarismo*.



ñalan Spencer (1) y Syme (2), no puede negarse que la campaña electoral es una verdadera manifestación de la opinión pública, que la prensa refleja las necesidades diarias de esta opinión, que los partidos la conducen y que el Parlamento, en relación constante con ella, por virtud de la costumbre que los grandes políticos suelen tener de dar cuenta de la gestión política á sus electores, refleja el estado general de la misma. Algo semejante ocurre en Francia. Entre nosotros, lo impiden la gran corrupción electoral, la falta de base electiva, el carácter esencialmente *burocrático* de las mayorías y aun de las minorías. Por eso el móvil á que responde nuestro Parlamento no está en la opinión del país, sino en las querellas personales, en las ambiciones políticas y en el favoritismo más desenfrenado.

Un resultado (y á la vez un síntoma) que debe señalarse inmediatamente, que denuncia el móvil indicado y al cual he aludido ya antes, es el del nivel, cada día menos alto, de nuestros Parlamentos, como lo prueba la escasa importancia real que de hecho tienen sus discusiones, llenas, por otra parte, de

(1) *Estudios políticos sociales.—El individuo contra el Estado.*

(2) *Representation Government in England, its faultsand failures.*

verdaderas heregías científicas, sociales, políticas y hasta... de otro orden, según puede verse en las sesiones en que se creó el verbo *cristinear*. Nótese también cuán insignificantes son la generalidad de nuestros políticos del Parlamento. No hacen la mayoría de ellos nada que demuestre vigor intelectual, preparación científica, educación literaria, conocimientos sociales. Sin duda, como advierte Laffitte (1), dada la gran complicación de la vida del Estado moderno, el ejercicio de las funciones políticas requiere una especialidad en las aptitudes y en la vocación, y en tal concepto el político debiera prepararse como todo hombre se prepara para la profesión que ha elegido. Y, á la verdad, al ver el cúmulo de asuntos en que el diputado tiene que intervenir, en que el ministro ha de ocuparse, se creería que el político actual «había comenzado por recibir una educación liberal; en seguida, queriendo conocer las leyes de su país, había hecho sus estudios en una escuela de derecho; se había puesto al corriente de las cuestiones económicas y financieras; había hecho también un estudio detenido de la historia; procuraría vivir en relación estrecha con los pensadores que han tratado de los grandes intereses sociales, viajando, además, por diferentes países á fin de comparar costum-

(1) *Le suffrage universel*, pág. 62.



bres é instituciones, y por fin había practicado en algún centro administrativo...» al igual que el abogado novel practica ante el tribunal, guiado por otro ya hábil, y que el médico asiste al hospital para adquirir el conocimiento adecuado de la medicina. Pero nada más lejos que eso. No ya una preparación tan completa como la que ahí se pide, sino ni la más indispensable se manifiesta en los hechos y dichos de la gente del oficio. En primer lugar, es una excepción el político que se dedica al Parlamento, es decir, á la política activa, y que da muestras de considerar las cosas del país con aquella atención reflexiva que requiere. Nuestros políticos, por lo general, se anulan en el Salón de conferencias y en las antecámaras de los ministerios. No se les ve intervenir, sino muy de tarde en tarde, y esto lo hacen contadísimos, en las contiendas de la prensa, emitiendo, bajo su firma, la opinión que mantienen, é informando con sus conocimientos al país que lee y atiende. Parece como que basta á su función cabildear por los pasillos del Congreso ó del Senado y rondar por las oficinas ministeriales. No son, en realidad, políticos de estudio, sino de ocasión. Para un Castelar, ó un Cánovas, un Azcárate, un Pedregal, un Silvela, un Labra, un Salmerón, ó un Pí y Margall, que no pierden su personalidad al sumirse en el trabajo de las Cámaras, que muestran siempre una preparación conve-

niente en cuanto tratan, trátenlo con el cri-
terio político individual que se quiera, ¡qué
muchedumbre de insignificantes! Y aun esos
mismo que cito, pecan por retraídos en cier-
to sentido. Sin duda ejerce una influencia
absorbente en extremo la Cámara entre nos-
otros. En Francia y en Inglaterra es bastan-
te común ver á los políticos del Parlamento,
escribir y trabajar sobre lo mismo que en él
discuten en los periódicos; aquí, por mara-
villa se observa tal cosa. Fuera de dos ó tres,
entre los de primera fila y de aquellos que
por profesión ejercen de periodistas, la ma-
yoría se retrae sistemáticamente.

Y es que es *inútil*, al parecer, semejante
trabajo. Se comprende que en aquellos pue-
blos donde, mal ó bien, hay que contar con
la opinión, los políticos se dirijan á ella, por
todos los medios, el periódico entre otros.
Aquí la fuerza debe gastarse toda en conse-
guir el apoyo del Ministerio, y á éste se le
convence mejor, manejando hábilmente el
voto y cuantos recursos proporcionan las
preguntas é interpelaciones, para las que
suministra abundante material el desorden
administrativo y el afán de hacerse respon-
sable el ministro de cuantos desaguisados
cometen sus subordinados, que tratando con
sinceridad é independencia las cuestiones
políticas que pudieran interesar á la opinión
del país. Por otra parte, la condición de las
cosas mismas en nuestra política parlamen-



taria, impide, cada vez con mayores dificul-
tades, el advenimiento de las gentas de mé-
rito, y de otras que intentasen ir á las Cor-
tes con aquella buena fé y buena intención
que fuera de desear en todos. Es caso ex-
traordinario que quien no acepte las armas,
con que en la política al día se lucha, *flote*
en unas elecciones y se mantenga en buenas
condiciones para las que sigan; y á la ver-
dad que las armas que se esgrimen no todos
tienen conciencia de tan ancha base que pue-
dan emplearlas. Un diputado, como uno que
nó quiero citar, que no sabe quién es juez
de instrucción en su distrito, es ejemplar
rarísimo; el diputado debe, en efecto, cono-
cer y manejar, si es posible, todo el perso-
nal administrativo, judicial y eclesiástico de
su distrito, y para ello se necesitan condi-
ciones de carácter, aptitudes para la intriga
y estar tan poco *preocupado*, que es difícil
reuna todo eso aquel que verdaderamente se
interesa por la cosa pública, y que quiere
practicar con sinceridad el régimen parla-
mentario. De ahí que poco á poco se van
apoderando del Parlamento los insignifican-
tes, dirigidos por las medianías. De ahí que
vayan adquiriendo un tono de vulgaridad
marcadísimo las discusiones, no pasa una
idea, sino de tarde en tarde. De ahí el valor
que adquieren las discusiones personalísi-
mas, que allá, en el fondo, sabe Dios á qué
móviles obedecen. De ahí, en fin, el espec-

táculo que todos los días presenciamos. ¿Y cómo no? Las diputaciones, conquistadas á fuerza de intrigas, repartidas entre la clientela y parentela de los que privan (¡recuérdese la *yernocracia!)*, han de dar un conjunto, abigarrado é incoherente, incapáz de ser instrumento político de Gobierno é imposible de dirigir. El nivel, no ya moral, sino hasta de cultura, no puede ser muy alto. Allí habrá quien desde el Gobierno, discutiendo unos créditos cuyo uso y abuso quizás constituía un caso de responsabilidad ministerial, dirá, con su política *parda*, como gran argumento, «que, después de todo, esos créditos los conceden siempre los Parlamentos, porque cuando los Gobiernos los piden es porque los necesitan.» Figurará allí también quién fué ministro de la *res-pública*, y por allí habrán cruzado, dejando honda huella, aquel ministro que defendió el impuesto de consumos, porque sirve para demostrar la probidad de los funcionarios que lo cobran; aquel otro, que se reía del *infinito*, como si lo infinito fuera un chiste; aquel otro, que confundía los caballos de vapor con los de sangre, y aquel otro, *eminente* hombre de Estado, que echaba á los republicanos del Congreso, porque su lugar más adecuado estaba en las barricadas ó en los cuarteles quizá.

IV. Considerado nuestro Parlamento á *grandes rasgos*, para precisar y demostrar



los *móviles* verdaderos que determinan las diversas corrientes que dentro de él se dibujan, con aquella intensidad necesaria que requiere una acción gubernamental, puede desde luego notarse cierto espíritu verdaderamente antiparlamentario. Antes decía que un carácter distintivo del parlamentarismo español, está en que la acción del Parlamento *no* se inspira de una manera directa en la opinión del país, y todavía puede añadirse que sólo en grandes ocasiones y cuando las cosas se inclinan demasiado claramente hacia el lado del pueblo, los políticos hablan para él. Por lo general, salvo los políticos que no comulgan en ideas y aspiraciones con la legalidad actual, hay una tendencia á *contentar*, ya que no á *adular* y á veces á *amedrentar*, á quien desde ciertas regiones puede, en último término, inclinar la balanza para un lado con preferencia á otro. Pero, preciso es reconocer, que aunque este *móvil* pueda mucho para desordenar las corrientes sinceras que quizá se dibujarían en un Parlamento español, si fuera una verdad la función electoral, no es el principal hoy ya al menos. En las primeras Cortes de la Restauración, es decir, bajo el reinado de Alfonso XII, tenía una importancia mayor que en el Parlamento de la Regencia. Por un raro conjunto de circunstancias, á pesar de que carece de un fundamento en la opinión del país, por lo que toca á su origen,

el Parlamento actual, la vida de éste se ha desarrollado mostrando hasta en sus errores y en sus días de desorden mayor, cómo no en vano aquí hay tendencias hacia el Gobierno representativo. Puede asegurarse que en otras circunstancias, el cambio político pedido por la *conjura* de todos los deseos hacia el poder, y la de todas las enemistades, rivalidades y desencantos, se hubiera realizado hace tiempo. No se verificó así, y esto es lo que ha dado lugar á que se produjeran con mayor frecuencia que nunca aquellos fenómenos á que al principio de este estudio aludía. Basta recordar el inmenso número de discusiones de carácter personal habidas, sobre todo, en las últimas legislaturas, lo laborioso de la crísis última, la llamada *conjura*, y en fin, todo lo que muestra bien á las claras cómo se *descompone* un Parlamento falto de vida propia y sin ideal político determinado. En realidad, los *móviles* verdaderamente *subterráneos*, es decir, no apreciables en las palabras que brotan con tanta fluidéz de los labios elocuentes de nuestros parlamentarios, móviles que impulsan la máquina política y que á la larga se denuncian hasta con aquella expresión fría é imparcial de las cifras, radican en el seno de la vida misma de las Cortes, y en la influencia que su posición preeminente proporciona á sus miembros. Pueden los partidos dinásticos dirigir su mirada ansiosa hacia el



Oriente, por donde se eleva majestuoso el sol, en demanda del calor que el ejercicio del poder proporciona; pero lo que importa *á todos* es el efecto que el ejercicio de tal poder reporta, y para ejercerlo se mueven y para gozar de sus delicias inagotables se fraguan las mil combinaciones y los mil cambios ante el país indiferente, por ahora. Examinemos con algún detenimiento el asunto, que de veras lo merece. Así veremos cómo se descompone y anula un Parlamento.

## III.—La descomposición parlamentaria.

I. Prescindiendo ya de lo que el Parlamento debe representar en el Estado, tócanos ahora considerarle en su interna composición y en el ejercicio de su función activa. Pero antes de penetrar en los obscuros limbos de la política real en averiguación de las fuerzas que obran dentro de él y lo mueven, conviene no olvidar la *teoría* á que la función del Parlamento responde; función cuya naturaleza determina luégo la composicion del mismo. Majorana hablando de la *legalidad* italiana, define de un modo que á mí me parece exacto, la verdádera función parlamentaria, dado el régimen. «Consiste, dice, la *legalidad* en el Gobierno representativo, en que se distingan la acción legislativa de la que es propiamente gubernativa,

y en que la primera sea conducida bajo la preponderancia del Parlamento y la segunda bajo la del Ministerio, designado por el jefe del Estado y sujeto á su inspección y á la del Parlamento» (1). Según esto, la posición de los Parlamentos, es difícil é importantísima. De su buena dirección depende la marcha adecuada del Estado, por lo que á su vida oficial se refiere. Toca al Parlamento legislar, es decir, declarar la regla jurídica de un modo reflexivo, previa discusión de su oportunidad; tócale además la alta inspección de la política gubernamental y de la marcha administrativa. Basta lo dicho para comprender que puestas las cosas en su relación directa, es decir, no trastornándolas como se trastornan, la función parlamentaria es una función que se ejerce por y para el Estado. Su fin es el bien público. Aquel conjunto variable y variado de personas que en cada momento lo constituyen, son gentes al servicio del Estado, funcionarios del orden político, en realidad. Es una ley, que de las ciencias naturales se ha aplicado á la sociología, con igual razón fundamental, que la naturaleza de la función es la que determina la del órgano; pues bien, la naturaleza especial de la función política que los Parlamentos ejercen, exige de sus miembros, ante todo, que miren al bien del Es-

(1) *Del Parlamentarismo*, pág. 91.



tado, que atiendan á su desenvolvimiento progresivo en condiciones de oportunidad. Por otra parte, los especiales caracteres que la funcion parlamentaria reviste, dadas nuestras sociedades modernas, pacíficas, estables y civilizadas, determinaron ya históricamente procedimientos adecuados. Según éstos, la vida de los Parlamentos es vida pública en toda la extensión de la palabra; vida de controversia y de discusión. En ellos nada puede quedar secreto, ni nada ha de verificarse sin que el país se entere á su tiempo debido. Por eso cuanto es opinable, y en tanto que deba serlo, referente al Estado, cae dentro de la esfera de acción de los Parlamentos. Esto ha dado lugar á la constitución de los partidos políticos, los cuales, según afirma Burke son «reuniones de hombres coligados para favorecer con comunes esfuerzos el bien de la nación, entendido según ciertos principios acordados,» ó como indica Bluntschli, «grupos sociales libremente formados, en los cuales ciertas opiniones unen á sus miembros para ejercer una acción común» (1).

Claro es que los partidos, no tienen su asiento único en el Parlamento; antes, como medios de condensar la opinión pública, para que ejerza una acción directa en el Estado, se extienden por todo el país, pene-

(1) V. *Politica*.

trando sus raíces hasta las más hondas capas sociales, pero por la condición especifica del Parlamento, en él es donde al fin deben manifestarse aquéllos de una manera ostensible. Mediante él, y por los partidos, las diversas corrientes sociales que, sin remedio, se dejan sentir en el Estado, pueden dejarse oir, y pueden influir á su modo y según su prestigio y su fuerza, en el Gobierno. No es del caso, dado mi propósito, entrar ahora á debatir acerca de la necesidad de los partidos políticos. Para el objeto, basta tener en cuenta que en los pueblos todos que se rigen por instituciones representativas, la existencia de los partidos políticos es un hecho. Sabido es que el gran historiador Macaulay (1) saluda como «una de las fechas más notables de la historia inglesa, aquella en que tomaron ordenada forma los dos grandes partidos que desde entonces hasta ahora ocuparon alternativamente el Gobierno;» y por más que lord Brougham considere la existencia de los partidos como funesta y perturbadora en extremo, lo cierto es que, hasta la fecha, la práctica del régimen parlamentario no se ha hecho sin partidos.

En todas partes los Parlamentos no son meramente reuniones de individuos independientes, sin más representación que la que

(1) *Historia de Inglaterra*. vol. I, cap. I.



sus distritos les da; sino que aspiran aquéllos á constituirse mediante la orgánica cooperación de los partidos, que es tanto como pretender responder á la orgánica compenetración de las ideas. No quiere esto decir que sea precisa la existencia de dos únicos partidos; el liberal, reformista ó progresivo, y el conservador, tradicional y del *statu quo*. Esto, después de todo, ya con aquella rigidéz con que se produjo durante tanto tiempo en Inglaterra, no lo hay hoy en ninguna parte. Ni en Bélgica, donde el partido liberal se excindió, apareciendo el radical; ni en los Estados Unidos, donde además de los dos grandes partidos republicano y demócrata, hay, según advierte Bryce (1), lo menos otros tres: á saber, el de los *Greenbackers*, el de los *defensores del trabajo* y el de los *prohibicionistas*, existe aquella antigua y *fácil* división de los hombres en liberales y conservadores. La complexidad, cada día más creciente, de la vida del Estado, y la diversidad de problemas que acerca de él pueden ocurrir, como apunta el Sr. Azcárate, lo impiden. Pero esto no obsta para que en los Parlamentos, como en el país todo, se constituyan las agrupaciones de representantes y de ciudadanos, que entiendan de una manera análoga la resolución

(1) *The American Commonwealth*, vol. III, página 367.

oportuna de los problemas pendientes, y que además conciban según un ideal análogo el Estado, para ejercer una acción enérgica y continua en el Gobierno, hasta conseguir, llegado el caso, tener en sus manos el poder y obrar desde él eficazmente.

Después de todo, si atendemos al *alma*, al principio ideal que ha de causar la unión efectiva de un Parlamento como centro de discusión y de elaboración de la política, lo encontramos en la contraposición de opiniones, en la lucha de pareceres, en la fecundidad de las ideas, que se manifiestan mediante la palabra hablada. Esas opiniones, esas ideas, esos pareceres diversos, son cada uno de por sí, el motivo de la formación de agrupaciones entre los que de igual modo piensan: agrupaciones que á su vez ayudan al Parlamento á reflejar las necesidades por diversa manera sentida en el país. Mientras en la vida parlamentaria imperan las ideas y mientras la diversidad de apreciaciones responda á diferencias reales de criterio político, no hay cuidado de que se produzca la perturbación en el Parlamento. Antes al contrario, su misión aparecerá más culminante y de mejor modo realizada. Los elementos esenciales á la vida del Estado se concretan en él en esa forma controvertida y de ardiente oposición y lucha. Los partidos son entonces necesarios y útiles. Surgen expontáneamente, y su contestura orgánica



los capacita para ejercer el poder. Pero en la práctica, como los hombres no suelen proceder de aquella manera que las cosas mismas exigen, sino que es bastante común que el orden de éstas se trastorne, resulta que los partidos, en vez de ser *medio* para facilitar la vida política, para organizarla en el país y en el Parlamento, según el bien del Estado, son el medio más adecuado para verificar la explotación de la sociedad desde aquél, y para ejercer una acción absorbente, egoísta é inmoral. Hoy por hoy, las agrupaciones que en general se conocen bajo el nombre de partidos políticos, son una de las causas más específicas de la perturbación en que el Estado vive.

En realidad, no hay partidos. Esta institución del Gobierno representativo pasa por una crisis honda, merced á un conjunto de circunstancias complicadísimas; unas efecto de la revolución social y política que late en el fondo de las naciones civilizadas, y otras efecto de influencias de carácter moral, pero de una moral enfermiza y decadente. No puede desconocerse que los antiguos moldes, perfectamente definidos, estrechos y parciales, por tanto, á que una exagerada imitación de la política inglesa había sujetado los partidos, hoy se rompen y deshacen. No pueden contener la creciente complexidad de los problemas del Estado. Eran demasiado rígidos los partidos *antiguos*; no servían

para resolver las cuestiones constitucionales, no se plegaban con facilidad á las variadísimas posiciones que las instituciones políticas pueden ocupar. Es muy cómodo y muy fácil organizar los pueblos en dos grandes agrupaciones que turnen pacíficamente en el poder; es más cómodo todavía imaginarse el Parlamento con una derecha y una izquierda compactas y bien avenidas con su suerte y alternando en la oposición; pero la intervención, cada día más directa, de una porción de elementos activos en el Estado con sus exigencias legítimas, con sus ideales propios, destruyen inmediatamente aquel *hermoso* plan constitucional.

En España tenemos el ejemplo bien á nuestra vista. Sería inútil pretender ordenar la vida del país, poniendo á un lado el elemento liberal, y á otro el elemento conservador ó reaccionario. No es imposible que en circunstancias difíciles y solemnes eso suceda. Al fin la lucha heróica contra los defensores de un pasado vergonzoso, constituye la historia del presente siglo. Pero en la marcha normal del Estado, aquello no puede conseguirse. Por de pronto en el país hay fuera de la *legalidad* actual, ó si se quiere combatiéndola pacíficamente, de una parte los partidos tradicionalistas, y de la otra los partidos republicanos. En puntos esenciales de derecho político falta aquella unanimidad que hay en la República Norte Americana y



en Inglaterra. Nuestra situación se asemeja á la de Francia. De ahí que en nuestros Parlamentos, aun cuando nos los figuramos *movidos* por los resortes *objetivos* del bien político, entendido según los diversos pareceres de los partidos, siempre habría una imposibilidad absoluta de realizar aquel *ideal* de los partidos políticos ingleses, hasta hace poco.

Pero, realmente, la existencia en el Parlamento de más de *dos* agrupaciones políticas, no lo considero yo un mal. El mal sería que habiendo en el país varias tendencias y aspiraciones, no estuviesen todas reflejadas en la representación parlamentaria. Y tanto se va comprendiendo esto así, que la mayor parte de los sistemas electorales que se proponen y ensayan para impedir el régimen absoluto de las mayorías, no responde á otra idea. Mas, si un Parlamento se hace cargo de su misión al decidir respecto de una medida, debe procurarse la armonía de todos los criterios que en él se manifiestan. Es preciso no olvidar que en el Parlamento, cuántos en él están, están para *colaborar*. Su inmensa ventaja proviene de su composición variada y rica. Lo que hay que pedir es que las agrupaciones que se formen en el Parlamento tengan apoyo en la sociedad, y respondan á *ideas* y sólo á *ideas*.

Ahora bien, si los Parlamentos españoles, como los de muchas otras partes, son cen-

tros infecundos; si su acción es perturbadora; si en ellos se habla demasiado, se legisla con precipitación; si consumen *Gobiernos* con una voracidad que espanta, no consiste en que haya en ellos demasiadas agrupaciones políticas, ni tampoco en que la vida real del Estado atraviese un período crítico. La causa está en cierto género de influencias *anómalas* que por parte de determinados elementos se ejercen desgraciadamente. La causa está en que un Parlamento cuyo origen electoral deja tanto que desear, cuyo nivel intelectual no es muy alto, se mueve obedeciendo á estímulos extraparlamentarios é impolíticos.

II. Siguiendo con cuidado la marcha del Parlamento, desde el momento en que *surge* de sus propias manos, mediante la rápida, y si no rápida, fácil aprobación de las actas de sus miembros, hasta ahora, se pueden señalar diversos fenómenos que acusan las complicadas influencias anómalas que sobre él se ejercen. Dejo á un lado el sinnúmero de cambios que la instalación del nuevo Gobierno pudo realizar en la administración; dejo también aparte las luchas del primer momento para obtener en forma de sabrosas credenciales, el *pago* de servicios hechos al partido (no al país), lo que desde luego conviene anotar, es que en los primeros momentos, las fuerzas *políticas* aparecen en el Parlamento con cierta cohesión y unidas, y



que poco á poco, según la vida de éste, se va desenvolviendo, esa cohesión se rompe, esa unidad se disuelve; del seno del partido gobernante se pronuncian los *grupos* y *grupitos*, es decir, la gran calamidad parlamentaria, una de las causas más determinadas de la perturbación política, como advierte Laffitte y opina Minghetti. ¿Por virtud de qué ley misteriosa se verifica tal fenómeno de verdadera descomposición?

No hay por qué culpar á los partidos aquí. Precisamente lo que ocurre es que faltan los partidos. Estos se mantienen merced á la comunidad de principios, y se disuelven por la divergencia acerca de ellos. ¿Puede afirmarse que en los Parlamentos españoles sean las ideas y los principios los que con su imperio ejercen aquella influencia nociva que produce al fin la descomposición parlamentaria? Acaso podría decirse más bien que la causa del fenómeno que señalo está en lo que se lee en una célebre circular de la Asociación nacional de Nápoles del año 1879—á saber,—en *La lue dell'Affarismo*. Si cuando un partido llega al poder ocupasen los puestos principales quienes por su vocación y aptitudes debieran, y luego cada cual desde el suyo tuviera la vista en el bien público, aquella descomposición no sobrevendría necesariamente; pero si por el contrario, como siempre ocurre, cada cual reclama su parte en el *goce* del poder, si se disputan

las carteras ministeriales, las direcciones, las subsecretarías, los gobiernos de provincia, en fin, todo, la descomposición vendrá sin remedio. La historia de los Parlamentos es una prueba. Allí se ve cómo impera en la lucha política aquel *affarismo* á que acabo de aludir, las ambiciones de todo género, las pretensiones de toda especie. Y es un fenómeno este bien raro. Parecía que antes debiera ocurrir todo lo contrario de lo que ocurre. Una vez instalado un Gobierno, lo *natural*, dada la *fragilidad* humana, con su inmenso cortejo de necesidades, sería que alrededor de los que del Gobierno y de la administración disponen, se agrupasen más y más sus partidarios y aun los que no lo fueran. Algo así ocurría sin duda en las épocas de gran corrupción porque pasó el Parlamento inglés, cuando se cuenta de Roberto Walpole, que decía tener bien estudiada la tarifa de la conciencia de todos los diputados. Pero hoy, como se ve, pasan de muy diversa manera las cosas: la descomposición de los partidos, más tiene lugar en el poder que en la oposición. Quizás ocurre así á causa de un gran desequilibrio entre la oferta y la demanda. Dado el nivel, no muy alto, que, según decía, alcanzan hoy los políticos parlamentarios, todos se creen con capacidad suficiente para desempeñar los más difíciles cargos; de cien políticos, seguramente noventa sueñan con ser ministros, ó aun



que sean exministros (con el haber que por clasificación les corresponde). Y todo el mundo sabe lo que es un político que pretende ser ministro ó que ha dejado de serlo: es un disidente actual ó futuro. Si á su alrededor se entretienen unas cuantas individualidades, está allí el germen de un *grupo;* es decir, de una gran calamidad, que con facilidad suma toma forma y posiciones. Porque eso sí, para constituir un partido no sirven esos políticos *exporádicos*, pero sí forman grupos; pues como advierte Laffite, «la formación de un partido exige un cierto número de ideas generales, y la constitución de un grupo tan sólo requiere un personaje turbulento rodeado de una docena de medianías» (1).

Es verdaderamente milagroso, que en tal atmósfera se sostenga un Gobierno. Su vida tiene que ser una serie de equilibrios admirables. Cada día que pasa, crecen las dificultades; á cada paso el grupito A, sale con su supuesta diferencia de criterio; el grupo B con la suya, y sólo por medio de crisis parciales en que se da entrada al más afortunado de los disidentes, puede sortearse la tempestad. Pero aunque con la habilidad más pasmosa (por ejemplo, la del Sr. Sagasta, que además es el político de más *suerte* y *fortuna* que han conocido los tiem-

(1) *Le regimen parlamentaire*, pág. 29.

pos) se salga adelante de todas las más dificultosas situaciones, la descomposición va siempre en aumento; los *grupos* y *grupitos* se multiplican á cada instante. Un examen detenido de las manifestaciones de la vida parlamentaria sugieren á este propósito muy curiosas observaciones. Si comparamos, en efecto, los resúmenes de los trabajos parlamentarios llevados á cabo en las cuatro primeras legislaturas del actual Parlamento en el Congreso, podremos notar aquel fenómeno que hace suponer una hostilidad creciente por parte del Parlamento contra el Gobierno. Así, teniendo en cuenta que los medios al alcance de los diputados para manifestar su disgusto más ó menos político con los ministros, son las preguntas é interpelaciones, el número de unas y de otras va en creciente aumento desde la primera legislatura hacia adelante. Véase si no: en la primera legislatura en el Congreso, en *noventa y tres* sesiones públicas se anunciaron ó explanaron *dieciocho* interpelaciones y se hicieron *doscientas treinta y nueve* preguntas; en la segunda, en *ciento treinta* sesiones, se hicieron *treinta y seis* interpelaciones y *cuatrocientas veintisiete* preguntas; en la tercera, en *ciento cincuenta y cinco* sesiones, se anunciaron ó explanaron *cuarenta* de las primeras y se hicieron *quinientas setenta y seis* de las segundas; por fin, en la cuarta, se celebraron *ciento quince* sesiones, y durante ellas se anunciaron ó explanaron *cuarenta y dos* interpelaciones y se hicieron *quinientas nueve* preguntas.



Ahora bien; con estos datos se ve cómo la marcha de los debates parlamentarios sigué la dirección indicada. Y es que según queda dicho, el partido en el poder se descompone. Desde el momento en que se disipan las ilusiones de cuantos se creen con merecimientos para aspirar á un puesto determinado, se inician las disidencias y se fustiga al Ministerio por medio de las interpelaciones y preguntas, y por el anuncio de *discrepancias* sobre el primer problema parlamentario que se presenta. Como por poco *eminente* que en realidad sea el *discrepante*, hay siempre alguno ó algunos, quizá despechados por no lograr todo cuanto se creían con derecho á lograr en su cargo de diputado, los cuales se agrupan á su alrededor dispuestos á entrar en todo género de cábalas y combinaciones que molesten al Ministerio; de ahí los grupos, de ahí esas formaciones insoportables, por su insignificancia real y por sus pretensiones desmedidas. Y cuenta que en estos últimos tiempos, esos grupos se han presentado con una nueva originalidad. Los jefes de grupos, por lo general, se significan con pujos de política personal independiente. Acaso muchos se creen, no en situación de ser ministros, sino de algo más; los compromisos que la forma-

ción de su grupo les imponen, por otra parte, les obliga á ser más exigentes cada día, y así ocurre, como en las últimas crisis hemos visto, que casi todos los jefes de grupo (verdaderos capitanes Araña) quieren quedar, como suele decirse, en tierra; no piden para sí propios, sino para los suyos; y piden todos de tal suerte, que no ya un *Estado* como el español, sino el presupuesto de un centenar de Estados, sería insuficiente para pagar los servicios personales que ofrece toda esa falange de desinteresados patrioteros. ¿Y por qué el jefe del grupo no quiere entrar, él personalmente, en combinaciones? Para no *gastarse*, para estar siempre en disponibilidad, para poder sin gran esfuerzo *discrepar* de su protegido y colocarse luégo en la actitud independiente del que pide y exige. Además, en tales condiciones, los Gobiernos han de constituirse sobre la base de *coaliciones*, no políticas, sino personales, como advierte Majorana, por consideraciones á individuos y á grupos. Así se nombran personas incompetentes para carteras de carácter técnico; una misma persona pasa de Fomento á Ultramar, de Ultramar á Gracia y Justicia ó á Gobernación ó á Estado, con la mayor facilidad del mundo. Cual si fuera competente en todo. Y no se diga que exagero. Por fortuna acaso, este *maquiavelismo* vulgar y de brocha gorda que hoy se usa, no se ejerce ya en la sombra y



con disimulo. La prensa diaria con sus procedimientos novísimos y con la *coraza moral* de que se han revestido nuestros políticos, pone bien de manifiesto aquellos móviles que buscamos y que en mi concepto vician la vida parlamentaria. Sin reserva alguna se dice hoy que tal ó cual combinación no ha obtenido éxito bueno, porque el jefe del grupo *discrepante* quería tantas carteras, tantas direcciones y tal ó cual embajada de primer orden. Sin reserva se anuncia todos los días, que en tal distrito será candidato oficial para diputado á Cortes Fulano de Tal, amigo de cualquier discrepante parlamentario, ó bien de tal otro personaje que anda en aproximaciones más ó menos íntimas; y se señala aquella designación como un síntoma de buenas relaciones entre el Ministerio y la persona aludida. El anuncio de una crisis va siendo algo así como el anuncio de un reparto de credenciales y de posiciones oficiales. Las cuestiones políticas son las que van quedando en la sombra. Por una trasposición radical de la moral política, brotan en la superficie los estímulos personales, los egoísmos y las ambiciones; y se esconden avergonzados, cual si temieran la luz, las ideas y los principios. Como advierte con gran exactitud mi amigo el Sr. González Serrano, para el Gobierno la ley puede formularse así: *Primum vivere, deinde vivere, semper vivere*. ¿Cómo? ¿De qué manera?

¿Bajo cuáles principios? ¿Con qué criterio? ¿Preocupará la cuestión económica al plantear una crisis? ¿Será más bien la política? Nada de eso importa. Como el mismo escritor citado dice (1): «lo que importa es vencer ó atraerse esos obstáculos tradicionales de nueva especie, el polaquismo parlamentario, que de grano de arena en un amigo molesto que se pone enfrente, se convierte en grupo, fracción, fulanismo, etc., etc.; armas que infieren por la espalda en el secreto de la urna ó en las secciones, herida mortal.» Los cabildeos, los tanteos, las habilidades diplomáticas, son los medios que se emplean para resolver una situación apurada.

El político, hoy, no necesita aquella alta cultura que fuera de desear. Nos extrañábamos antes de que el nivel del Parlamento desciende poco á poco. Pero es que mirábamos á la función que en el Estado debían desempeñar los Parlamentos. Y con efecto, como advierte Prins, «para estar á la altura de su misión, los diputados deberían ser, á la vez, filósofos, legistas, artistas, sabios, administradores, soldados, agricultores, economistas; por lo general, no son nada de eso.» Y, como ya indicaba en mis artículos anteriores, *no hace falta*. Aunque en el Parlamento haya, como hay sin duda, algún individuo clasificable en cualquiera de esas categorías, podría preguntársele si para *brillar* é influir realmente en la marcha interior de las cábalas parlamentarias, es de gran importancia el conocimiento adecuado de los graves problemas económicos, sociales ó políticos, ó de los grandes intereses nacionales. Acaso contestará que todo ello puede ser, en un caso, una mo esta impedimenta. En la biblioteca del perfecto parlamentario, más que todos los libros que de eso traten, es *útil* tener aquel libro que he oído contar poseía cierto político que ocupó pingües posiciones en el Estado. En él figuran, por orden de Ministerios, las más salientes irregularidades administrativas: comisiones que no se desempeñan, pero que se pagan; empleados sin empleo, pero con nómina; contratas obscuras; tripulaciones sin buques, etc., etc. Cuando el político deseaba el despacho de determinado asunto y el ministro no anduviese con aquella diligencia y prontitud necesaria, acudía el astuto Maquiavelillo á su libro, y preguntaba ó anunciaba al ministro una preguntita molesta. Parece ser que el procedimiento solía tener éxito bueno la mayoría de las veces.

Por otra parte, con los móviles que poco á poco vemos se dibujan en el fondo de la vida parlamentaria, no tiene otro remedio sino llegar un momento en que el tratar las

---

(1) En un artículo publicado en *La Justicia* del 28 de Abril de 1890.

cuestiones políticas sinceramente, con nobleza y elevadas miras, resulte algo así como fuera de lugar. ¿A qué vendrá eso? se dirán muchos. Imperando en la decisión de la política cierto interés personal, cierta ambición propia, sólo en el caso en que por coincidencia rara la defensa de tales ó cuales principios venga bien para sus miras, podrá entusiasmarse y creerla muy en su lugar. Nótese si no quiénes son los que brillan de un modo más constante y, por lo general, con más *provecho material*, ó bien con mayor *gloria* en el Parlamento. Dejando á un lado los oradores de las grandes solemnidades, los políticos en quienes se encarna una idea, quiéranlo ó no, no podrá menos de reconocerse que el político imperante es el político *hábil*. Es decir, el político de más *ancha base*, aquel que se aprovecha de todas las corruptelas parlamentarias, que va á la Cámara en busca del éxito, que se acomoda á todas las variantes del día, sin criterio fijo, sin ideas, sin miras elevadas. Ese, que unas veces se inclina á la derecha, otras á la izquierda, seguido de unas cuantas medianías, á quienes sirve y contenta con promesas de destinos y con realidades enfermas de influencia en sus distritos, es el que más *en candelero* está, es al que suele llamarse gran político parlamentario.

No conozco síntoma más característico de nuestra decadencia nacional, de nuestra ignorancia, de nuestra falta de ideal, que ese que anoto. Al contemplar que después de tanto tiempo de vida política parlamentaria, se cuenta todavía como elemento de importancia, indispensable en las combinaciones políticas, á hombres de procedencia revolucionaria, afiliados un día al partido más reaccionario de la monarquía, desprendidos de él más tarde, rodando luégo por la política española, sin rumbo fijo, á merced de los vientos, coligándose con importante representación democrática, rompiendo con ella, acariciando unas veces al poder, otras infiriéndole heridas venenosas, hasta que al fin acaso vuelvan arrogantes y más engreídos que nunca, al seno de la reacción, que tanto tiempo los alimentara; al contemplar, repito, que hombres así, cuya política *corrosiva* debieran todos extirpar, son hoy algo, y pesan algo, ¡qué pensar de las influencias dominantes en la vida parlamentaria! Ellos personifican la gran corruptela gubernamental, y en sus viajes de ida y vuelta por todos los partidos, se manifiesta de un modo palmario el *móvil* íntimo que impera y dirige las cábalas del Parlamento. Y la cosa es seria, porque es preciso tener presente que el ideal para la mayoría de nuestros jóvenes parlamentarios, es el que tan á la perfección realizan los políticos á quienes aludo.

III. Pero volvamos á la cuestión princi-

pal. Parece que bien mirada la marcha del Parlamento, aquel fenómeno que antes anotaba, en el progresivo aumento de las interpelaciones y preguntas, más debería significar una gran actividad de nuestros representantes que un síntoma de decadencia. Acaso sería así, si á la vez no se manifestara la descomposición parlamentaria con el imperio de los grupos. Pero ocurriendo ambas cosas de un modo paralelo, hasta el punto que la una depende, al parecer, de la otra, el sistema quizá hay que juzgarle más bien con la significación que antes anotamos. Las preguntas é interpelaciones sabido es que la generalidad de las veces sirven para ejercer el Parlamento su función natural de inspección administrativa; ahora bien, como la administración de un país centralizado, en el cual las funciones son de hecho irresponsables, ofrece ancho campo á la inspección indicada, las preguntas y las interpelaciones son buen medio, con las votaciones secretas, de hacer *valer* el cargo de diputado. Para una pregunta ó una interpelación hecha ó explanada con intención verdaderamente política, ¡cuántas no se harán como advierte Bagehot (1), «por el deseo de ver los nombres en los periódicos, ó para demostrar gran interés en el distrito respectivo, ó para abrir brecha en el Gobierno, ó por otros

(1) *La Constitution anglaise*, pág. 268.



mil motivos de que el representante no se da cuenta siquiera!» Además, por poco que las gentes se fijen en la marcha de los debates parlamentarios, al ver la descomposición de los partidos por motivos personalísimos, al ver como el ministro cesante se hace disidente, cómo el diputado molesto suele callar en cuanto se le ve ir con rumbo á cualquier ínsula, al notar cómo se unen y desunen los grupos y grupitos que rodean á los infinitos personajes del día, ¿qué remedio tienen sino desconfiar de la sinceridad con que, por lo general, proceden los *curiosos impertinentes* del Parlamento?

En todos los países regidos por instituciones parlamentarias, se señala como una gran corruptela el imperio excesivo que toman en la vida del Estado, por causa de los diputados, los intereses, especialmente los intereses de localidad. Aquí, en España, si se penetra en el fondo de las costumbres, quizá podría afirmase que esos intereses de localidad, que motivan la mayoría de las preguntas é interpelaciones, y que son, á veces, causa aparente de la descomposición en grupos del Parlamento, no son verdaderamente las que promueven las corruptelas parlamentarias de un modo directo. Si así fuera, no cundiría, como cunde, la desconfianza en la eficacia de la inspección administrativa de la Cámara, y el aumento de las preguntas é interpelaciones encontraría

su justificación plena. Acaso más bien puede afirmarse que el interés local, es decir, el interés colectivo de un municipio ó de una provincia (justo en el fondo, si es verdadero interés local), no es tal, es el interés del cacique imperante, en último término, un interés personal, y aunque sea tal interés local verdadero puede ocurrir que su defensa sirva para ejercer una acción *política* determinada por el diputado, el cual, una vez conseguido su objeto, no necesitaría gran esfuerzo para olvidarse de aquél hasta nueva ocasión propicia.

Por otra parte, si la observación directa de los movimientos parlamentarios, especialmente los que se denuncian en la formación de grupos, en las *conjuras*, en la falta de rumbo de los grupos exóticos, intercalados entre las fracciones de alguna significación política real, no bastara para denunciar el imperio del *affarismo*, tendríamos el hecho constante de la ineficacia de la inspección administrativa parlamentaria, en lo tocante á los remedios que el poder político procura cuando se producen quejas en las Cámaras por los representantes del país. Se conoce que todos *están en el secreto*. Parece que nos vamos acostumbrando á las denuncias, y que enterados de que éstas se hacen generalmente, no por el afán noble de atajar un mal, sino como medio para conseguir tal ó cual objeto que á lo mejor nada tiene que



ver con ellas, se cumple con consignarla en el acta, si acaso prometiendo quien deba, hacer algo, á veces *procurando* éste enterarse, y en ocasiones aun hasta empezando á incoar un expediente. Rara es la vez que se pasa de ahí. Ahora bien; por tal camino es por donde ha de cundir el mayor descrédito del régimen, porque si desde el Parlamento puede creerse que se consigue mucho poniendo de manifiesto un abuso, haciendo la luz sobre cualquier irregularidad obscura, discutiendo tal ó cual desaguisado, desde provincias lo que realmente se vé es que toda esa publicidad, hoy por hoy necesaria como base fundamental que es de un Gobierno representativo, casi para nada sirve. Y nótese que si en los pueblos se llega á adquirir por completo el convencimiento de que todo el ruído que en el Parlamento se produce con ocasión de un trastorno jurídico ó de una inmoralidad administrativa, es ruído, y nada más que ruído, habrá de ser difícil convencerle nunca de lo contrario; la desconfianza será cada día más grande; el divorcio entre la opinión y los poderes públicos llegará á realizarse; y como consecuencia final, ocurrirá lo que siempre ocurre en semejantes casos, la necesidad de acudir á alguna dolorosa operación quirúrgica.

Como al principio de estos artículos dejo indicado, en estos últimos tiempos no se ha hecho nada por contener la marcada ten-

dencia á la desconfianza general, que respecto de la acción eficáz del Parlamento reina, desde la Restauración hacia acá principalmente. Y una de las causas más determinantes de tal desconfianza está en lo que acabo de exponer; es decir, en el convencimiento que va cundiendo cada día con mayor vigor y con más fuerza, de que la mayor parte de las batallas parlamentarias ocasionadas por ciertas denuncias de inmoralidades, por los abusos administrativos y por *graves* disentimientos políticos, son á menudo verdaderas representaciones teatrales, y aun cuando las promueva algún diputado de los pocos que practican con sinceridad el régimen, los efectos son perfectamente nulos. Pocas veces, por lo mucho sin duda que las actuales Cortes duran, se han promovido más serios y más acalorados debates para poner de manifiesto los desbarajustes de la administración. Las interpelaciones, por ejemplo, del Sr. Azcárate, sobre el Ayuntamiento de Madrid, sobre las expropiaciones célebres, las denuncias de abusos en las quintas en determinadas provincias, en fin, cuantas discusiones de tal índole han dado vida y calor al Parlamento, en días que debieran ser de verdadera crisis moral para el país, ¿qué efectos inmediatos han tenido? Quizá el poner al descubierto los móviles personales que dominan en la política parlamentaria, pero por lo que respecta á la ex-



tirpación de los males, ninguno. Acaso en la complicada urdimbre que empieza en la corrupción electoral y acaba en la descomposición parlamentaria, hay tales obstáculos que lo impiden de un modo serio é insuperable. En verdad, para que la acción resultara eficáz y pronta se requería que los políticos parlamentarios todós, tuvieran la vista fija en el bien del país y considerasen que ante todo y sobre todo son funcionarios y servidores del Estado.

Por otra parte, aquella desconfianza encuentra otro apoyo de importancia suma en lo mucho que descorre el velo que cubre los móviles imperantes en el fondo de las batallas parlamentarias, el extraordinario interés que despiertan algunos asuntos de los que van envueltos en las interpelaciones y preguntas, especialmente los que pueden de lejos ó de cerca tener alguna relación con las personas, y los que revistiendo marcado carácter político, encierran el más débil germen de una crísis posible, interés y calor que contrasta de un modo vivo con la manera fría y descuidada con que suelen tratarse las cuestiones que realmente interesan al país. Notorio es, que la mayor parte de las leyes pasan sin levantar ni la más ligera tempestad parlamentaria, que las discusiones de presupuestos, cuando no entrañan, como ahora sucede, un problema de los llamados *políticos*, tienen lugar en medio de la

mayor indiferencia, y también es notorio que muchas veces por entretenerse las Cámaras en discutir por ejemplo, si el general Dabán podía ó no ser corregido disciplinariamente por el jefe del ejército, ó si se hizo bien ó mal en silbar al Sr. Cánovas, pasan los días, y dedícanse hasta veinte ó treinta sesiones á tan fútiles problemas, mientras los proyectos de ley duermen el sueño bienaventurado de los justos, en las comisiones y en la orden del día. Esto, por supuesto, sin perjuicio de precipitar la aprobación de la reforma más radical sin discutirla siquiera, en cuanto tal aprobación puede implicar el posible planteamiento de una crísis; es decir, la apertura del cielo de las esperanzas. Bastará citar como ejemplo, la gran maniobra política realizada por el más *hábil* de nuestros parlamentarios, al hacer que la ley del sufragio universal fuera aprobada en el Senado casi sin discusión; y no porque estuviera convencida la gente que se abstuvo de combatirla, de su bondad y necesidad, sino por el motivo antes indicado; pues como el mismo Sr. Romero Robledo decía en un telegrama publicado por todos los periódicos (1), tal aprobación significaba tener

---

(1) Hé aquí en qué términos daba cuenta el periódico *La Justicia* de esta admirable muestra de seriedad política de tan inquieto y hábil parlamentario:

«Nada menos que 21 artículos de la ley de sufragio, amén



la «cosecha asegurada.» Frase gráfica y quizá más exacta de lo que su autor mismo podría pensar. Sólo que acaso se habrá equivocado en quién será el mortal llamado á hacer la recolección.

---

de la totalidad, fueron ayer aprobados en el Senado con gran estupefacción de la mayoría, y no poco enojo del Gobierno. Era de ver cómo los conservadores más locuaces se apresuraban á renunciar el uso de la palabra de que tan acostumbrados se hallan á abusar. El motivo de este desusado laconismo, no es para nadie un misterio. Trátase de apresurar el felíz momento en que, votado el sufragio y legalizada la situación económica, *sea reintegrada la prerrogativa en el ejercicio de su ingénita libertad.*

»Fué el Maquiavelillo de este complot el Sr. Romero Robledo, que demostró ayer su influencia sobre los que fueron sus correligionarios y están á punto de volverlo á ser, á reserva de dejar otra vez, acaso en breve, de serlo. Parece que la habilidad del Sr. Romero recabó del señor Elduayen esta abstención, que ha merecido los elogios del Sr. Cánovas, el cual corre grave riesgo de convertirse en el menos serio de todos los conservadores del reino. Todo lo que queda aún en el seno del partido conservador de sensato y discreto, protestaba ayer de este sistema de posponer el examen de grandes y trascendentales reformas que interesan al país á las conveniencias momentáneas de un partido.

»El Sr. Romero quiso poner el *Inri* al Gobierno y á sus partidarios, remitiendo al Sr. Castelar el siguiente telegrama:

«Cosecha asegurada. Gracias á mí estará aprobado mañana el sufragio universal, que usted abandonó por sus placeres.»

IV. Si prescindimos ahora de las luchas y escaramuzas parlamentarias, bajo las cuales se esconde con apariencias aceptables y correctas, el móvil íntimo y secreto de la vida política, y nos fijamos en ciertas manifestaciones y resultados de alta importancia, aún encontraremos otros síntomas muy especificados que caracterizan la descomposición parlamentaria. Las manifestaciones y resultados á que aludo, denuncian así como el coronamiento del gran edificio político; son en verdad la clave con que se podría descifrar todo el confuso y difícil misterio de tan grandes corruptelas políticas, judiciales y administrativas. Cuando se piensa en la misión del Parlamento, cuando se considera que mediante él se quiere atender al bien del país, que sólo para la buena dirección del Estado existe, y luégo se advierte, cómo en realidad aquél resulta compuesto á la larga, y por esto se descubren las íntimas aspiraciones de los representantes, aspiraciones que sin remedio habrán influído en su conducta política, al momento se explica uno la razón histórica y circunstancial de todo el desbarajuste parlamentario y la falta de ideal que preside los movimientos de los partidos. No há mucho tiempo los periódicos de más circulación de Madrid, *El Imparcial* y *El Liberal* entre ellos, estudiaban la composición real y efectiva de nuestras Cámaras, y en esa compo-



sición, sin atender más que á los datos oficiales, es decir, prescindiendo de otro género de datos, de seguro edificantes, se acusan aquellas manifestaciones y aquellos resultados á que aludo. De las Cámaras de la monarquía de Luis Felipe de Orleans, se decía (1) que al cabo de algún tiempo se convertían «en un vivero de empleados» pues «la posibilidad de que la diputación sea un escalón para alcanzar destinos y honores, desencadena las ambiciones más vulgares.» Líbreme Dios afirmar por mi propia cuenta tales cosas de los Parlamentos de la Restauración borbónica, y especialmente del Parlamento de la Regencia; me limitaré á poner de manifiesto hechos y cifras principalmente, y luégo

quien haga aplicaciones
con su pan se lo coma.

Es notorio, ante todo, que la ley de incompatibilidades, así como el precepto constitucional respecto de la calidad *antiburocrática* del diputado, son casi letra muerta. Los más eminentes puestos de la administración pública en todos sus ramos, están en poder de diputados y senadores, sin contar con otros puestos, como consejeros de Administración de ferrocarriles, Direcciones de los Bancos, etcétera, etc. La *ficción* (que es una *ficción*

(1) V. Minghetti, *I partiti politici*, pág. 102.

en toda la extensión de la palabra) de las reelecciones, sirve para salvar las pequeñas dificultades que los preceptos legislativos imponen; por lo que de hecho el cargo de diputado resulta compatible con todo. Y en este caso merece notarse cómo en cada legislatura muchos diputados renuncian su cargo para colocarse, siendo muy de tener en cuenta que en las dos legislaturas últimas, de las cuatro ya completas de las actuales Cortes, tales renuncias parciales han aumentado de un modo grande. Así en la primera renunciaron á su cargo *ocho* diputados, y en la segunda *seis*, mientras que en la tercera renunciaron *dieciocho* y en la cuarta otros *dieciocho*.

Pero el dato más elocuente acerca de este punto, es el que proporcionan unos importantísimos artículos que bajo el título de *Herrumbre parlamentaria* publicó no hace mucho *El Imparcial* (1). De ellos resulta que el Parlamento, si no es un vivero de empleados, lo parece ó anda muy cerca. Así en el Senado se sientan quince funcionarios dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, siete del ministerio de Estado, tres del de Gracia y Justicia, mas unos cuantos arzobispos y obispos, veintiocho del ministerio de la Guerra, nueve del de Marina, trece del de Fomento, cuatro del de Hacien-

(1) Números del 7 y del 8 de Marzo de 1890.



da, y además treinta y cinco funcionarios que no funcionan, pero que cobran *á toca teja*. Total, entre los padres graves de la alta Cámara, hay la respetable suma de 114 empleados (sin contar el ramo eclesiástico) que cobran las siguientes cantidades: los de la Presidencia 250.000 pesetas; los de Estado 125.000 (sin contar los gastos de representación que corresponden á los miembros del Cuerpo diplomático); los de Gracia y Justicia (sin los arzobispos y obispos) 60.000; los de Guerra 436.050: los de Marina 166.500; los de Hacienda 60.000; los de Fomento 116.000, y los más ó menos pasivos 256.390. Total entre todos, 1.469.840 pesetas. En el Congreso se sientan los siguientes funcionarios públicos: dependientes de la Presidencia doce, que cobran 163.100 pesetas; de Gracia y Justicia quince, que cobran 77.658; de Guerra catorce, que cobran 35.875; de Marina dos, que cobran 16.840; de Gobernación siete, que cobran 50.000; de Hacienda cuatro, que cuestan 50.000; de Fomento diez, que cobran 77.500, y de Ultramar dos, que cobran 25.000. Hay además funcionarios más ó menos retirados en número de treinta y uno que cuestan 190.960 pesetas. Total, que tenemos en el Congreso 97 empleados activos y pasivos, que cobran en junto la respetable suma de 739.935 pesetas, las que con el 1.469.840 del Senado, hacen 2.209.775, sin contar por supuesto los pin-

gües sueldos de los arzobispos y obispos, ni los de los ministros en activo, ni los que *no se ven*.

Claro es que en estas diversas combinaciones que hago con los datos de *El Imparcial*, habría que distinguir muy detenidamente sueldos de sueldos, pues los hay que yo considero perfectamente justificados; pero aun con esto, creo que por muchos que pusiéramos aparte, de los doscientos once empleados que se sientan en el Parlamento, quedarían más que suficientes para mostrar la realidad de ciertos móviles recónditos que en la vida política se sobreponen al bien del Estado y á la natural influencia que las aspiraciones políticas sinceras deberían tener. Por otra parte, tanto esos datos que copio, como las indicaciones hechas ya respecto de la forma que reviste aquí la *descomposición parlamentaria*, muestran á las claras la confusión que reina acerca de la naturaleza del cargo de diputado. Pero el examen de esta cuestión, necesario para penetrarse bien del carácter de las corruptelas parlamentarias, requiere capítulo separado.

## IV.—Degeneración del cargo de diputado.

1. El régimen parlamentario en España padece dos gravísimos defectos, según se va



viendo de cuanto hasta aquí queda dicho. Es el *primero*, que responde real y efectivamente en su constitución histórica, á *ideas* y *principios* nada conformes con la naturaleza de las instituciones representativas (ideal que al presente se persigue por todos los pueblos); y el *segundo*, que no se practica, aun teniendo en cuenta esto, con aquella sinceridad y aquella pureza de conducta, que son precisas para que el Gobierno del Estado no sea un instituto de perturbación social. Sin temor de que se me tache de exagerado, me atrevo á afirmar que nuestro régimen parlamentario podría clasificarse, por analogía, entre aquellas formas de Gobierno que el gran maestro de la política, Aristóteles, denominaba formas *impuras*.

Acaso, atendiendo á las circunstancias especiales porque atravesó nuestro pueblo para llegar á organizarse como nación, bajo una monarquía constitucional, pueda explicarse de un modo satisfactorio el primero de los defectos indicados. En efecto, España surge como verdadera nacionalidad, es decir, como pueblo, con ese sentimiento colectivo que distingue á los Estados nacionales contemporáneos, en la guerra de la independencia contra Napoleón I. Abandonada España de sus reyes, que hasta entonces personificaran el Estado de un modo absoluto, y entregada á sus propios esfuerzos, hubo de levantarse en la conciencia pública la enérgica protes-

ta, que Seeley considera (1) como el primer despertar de las naciones modernas, y que Taine señala como el obstáculo verdaderamente insuperable, contra el cual tropezó el gran guerrero del siglo. En aquellos momentos, por extremo difíciles, la nación, no sólo se reveló en sus luchas con el extranjero, sino también en las afirmaciones políticas contenidas en la Constitución de 1812, y en la rápida reorganización de la vida local, con cierto espíritu de autonomía. Hasta entonces España viviera bajo el despotismo monárquico, y el Estado descansara en la negación más completa de la soberanía política, como atributo de la sociedad misma organizada. El rey, personalmente sagrado é inviolable, pero de un modo efectivo y real, era fuente de la cual emanaban todo poder y todo derecho; irresponsable ante los hombres, soberano en la acepción cumplida del término, realizaba el ideal más contradictorio con el del Gobierno representativo que puede imaginarse. Pero entonces las cosas cambian bastante; un rey, ó toda una familia real, prisionera ó rendida á los piés de Napoleón, y una nación que se defiende á sí misma, que realiza supremos esfuerzos para sostenerse independiente, no podían menos de dar como resultado el despertar, aunque de un modo incompleto é indeciso,

(1) *Court-histoire de Napoleón I.*



del sentimiento de la personalidad política en la colectividad pública. Coadyuvaban, por otra parte, al mismo fin, las ideas revolucionarias, que á pesar de todos los pesares, habían traspuesto los Pirineos, y que poco á poco se infiltraran en el espíritu de las gentes más ilustradas del país, de aquellas gentes de aspiraciones generosas, de ideal y de corazón, que sin remedio habían de constituir desde el primer momento su alma vigorosa y fuerte.

Ahora bien; las condiciones de tan gravísimo acontecimiento, que inicia en España el régimen nuevo, entrañan ya los especiales caracteres que el régimen parlamentario reviste, por lo que respecta á su concepción general, como régimen representativo. Basta fijarse, de un lado, en que en España el nuevo orden de cosas no tiene *precedentes tradicionales* inmediatos, y del otro, en que su planteamiento obedece, en el fondo, á la imitación de lo que ocurría en la naciente democracia francesa. Los precedentes inmediatos que la tradición proporcionaba á nuestros legisladores de Cádiz, eran el absolutismo. Como dice el célebre autor de la *Teoría de las Cortes*, Martínez Marina, «la monstruosa reunión de todos los poderes en una sola persona... y tres siglos de esclavitud y del más horroroso despotismo» (1)

(1) *Teoría de las Cortes*, pág. 38.

merced al imperio de afirmaciones como aquellas, según las que «los reyes á sólo Dios deben el cetro y la corona. La voluntad del príncipe es la ley universal del pueblo; los soberanos son dueños de vidas y haciendas, y pueden disponer de ellas, y exigir contribuciones, y gravar los vasallos y pueblos á su arbitrio, y hacer leyes, variarlas... con otras perversas doctrinas sostenidas y propagadas por los viles factores del despotismo, autorizadas por magistrados ignorantes ó lisonjeros, y por jurisconsultos sacrificados á la vana esperanza de hacer fortuna á costa de la justicia, de la humanidad y de la patria» (1). Por eso aquellos legisladores, como cuantos propagaban las ideas del régimen constitucional por aquel entonces en España, procuraban, de buena fé sin duda, para que la nueva organización no chocase con el sentimiento patrio, toda vez que era la organización misma que conquistara el detentador del territorio, buscarle históricos antecedentes en las instituciones políticas de la España de las municipalidades ó concejos, y de las Cortes, considerando el absolutismo de los Austrias y de los Borbones, como planta extranjera. Con leer el preámbulo de la Constitución de 1812 y fijarse en cuanto dice en multitud de pasajes de su *Teoria de las Cortes* el citado Martínez Marina, así como Jovellanos en su *Memoria á sus compatriotas*, en diversas publicaciones de Flórez Estrada y otros, se verá claro cuanto digo.

(1) Obra citada, pág. 35.



Pero no en vano los tiempos cambiaron radicalmente. Aunque influídos por sus conocimientos históricos y por el amor patrio, los legisladores de Cádiz trabajaron por *restaurar* nuestras antiquísimas instituciones, especialmente las Cortes como cuerpo representativo, la obra resultó esencialmente *revolucionaria*, y las ideas que á la larga se apoderan del espíritu público, distan bastante de ser las que en los siglos medios pudieron imperar.

No podía, en verdad, ser de otra suerte. La misma monarquía absoluta, de cuyo despotismo se quería privar á la patria, con su acción igualitaria, con su poder absorbente, había destruído aquellas formaciones orgánicas del espíritu local, las que no era fácil surgieran como por ensalmo, ante las evocaciones de los legisladores de 1812, si se tiene en cuenta que su Constitución no fué obra de un momento dado. Además, según queda dicho, flotaban en la atmósfera ideas é ideales harto distintos, en los que estaban imbuidos, sin darse cuenta quizá, aquellos insignes reformadores. Así, nada más distante de la manera de ser político de la sociedad española que se pretendía restaurar, que las declaraciones solemnes contenidas

en los artículos 2.° y 3.° de la Constitución de 1812, según los cuales «la nación española es libre é independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona» y «la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo, pertenece á ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales:

Por otra parte, aquellos legisladores, lógicos en sacar muchas de las consecuencias de esos *dogmas* del nuevo régimen, teniendo en cuenta, como advierte Martínez Marina, que si bien la nación es soberana «la nación no puede ejercer por sí misma y con utilidad el poder soberano en todas sus partes,» por lo que «es necesario confiar su ejercicio á una ó á muchas personas» (1), llegaron á plantear la cuestión de la organización de las Cortes, de la Asamblea legislativa, en la cual habría de darse la representación nacional y la cual también serviría de límite á la acción del monarca. Y aquí es donde los promotores del regimen constitucional se alejan por completo de aquellas tradiciones, imposibles después de todo. Léase el título III de la Constitución de 1812 y se verá esto clarísimo. En primer lugar se dice en el art. 27: «Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos;» luégo se

(1) *Teoría de las Cortes*, pág. 39.



añade en el art. 29: «La base para la representación nacional, es la población» y en el 31: «Por cada 60.000 almas de la población habrá un diputado á Cortes.» ¿Quién que no desconozca en absoluto la organización de las antiguas Cortes de León y de Castilla, podrá afirmar que hay ahí nada que á restauración se parezca? El citado Martínez Marina lo ve perfectamente, cuando aplaude esos preceptos constitucionales, porque prescriben que la representación nacional sea proporcionada á la población, afirmando luégo que «en lo antiguo no se guardaba esta igualdad, porque las elecciones se hacían en razón del número de concejos y no del de los habitantes» (1).

Las consecuencias que á la larga se producen de esta primera concepción del régimen constitucional parlamentario, son importantísimas. En ellas ve Adolfo Prins uno de los más graves defectos de las organizaciones políticas modernas, y en ellas radica el primero de los defectos que al comienzo de este artículo señalo, como característicos del régimen parlamentario español. La Edad Media, con sus monarquías feudales, con la constitución de los municipios y de los concejos, crea un elemento social y político de muchísimo alcance; organiza las capas inferiores de la sociedad y da personalidad jurí-

(1) *Teoría de las Cortes*, pág. 214.

dica á la burguesía. Pero, en los pueblos como Francia y España (no así Inglaterra), la labor social se interrumpe. La unidad del territorio y la autonomía del Estado, se realizan bajo el poder absoluto de los monarcas. La obra de los Parlamentos en Inglaterra consistió en fundir los elementos sociales opuestos mediante el imperio de la idea política del *Self-government*, mientras que los Estados generales en Francia y las Cortes en España, si iniciaron la misma obra, no pudieron consolidarla á causa del imperio del absolutismo. Así es que la transformación que el sistema representativo sufre desde la Edad Media á la Edad Moderna, por virtud de la cual, de la esfera de la ciudad, la vida política pasa á la nación, es entre nosotros una transformación alcanzada merced á sacudidas violentas, á influencias exteriores al Estado, á la aplicación racional, reflexiva de ideas y concepciones individuales. Si la transformación hubiera sido como en Inglaterra, paulatina y lenta, la formación sucesiva de los Parlamentos, respondiendo expontáneamente al vigor de las diversas fuerzas sociales que poco á poco se hacen políticas, hubiera sido muy distinta. En la actualidad, tendrían sin duda otro carácter del que tienen.

Porque, á la verdad, si hoy examinamos la idea de la representación política, así como la de la soberanía que late en el fondo



de las opiniones, que desde principio del siglo presente imperan en el Estado, se notará que á vuelta de mil contradicciones é inconsecuencias, ambas responden á un exagerado individualismo y á un apriorismo absoluto. La nación, como sociedad, es un conjunto de individuos meramente. Sólo al número se atiende para determinar la representación parlamentaria. El sufragio es la expresión única de la vida colectiva. Lo que quieren los más, sumados uno á uno, es el criterio para fijar las decisiones soberanas, y esto lo mismo con rey que sin él, con sufragio universal que con sufragio restringido. El recuento de las voluntades, mediante la emisión de los votos, es la gran operación del Estado. Parece como que se ha perdido la conciencia social substantiva é independiente, distinta de la conciencia individual privada.

Sin duda, la constitución de las naciones modernas, como colectividades, con autonomía propia y con poder inmanente, y además, como sociedades superiores á las locales, y por otra parte, la consagración de la persona individual, como elemento esencial político, en la *declaración de derechos del hombre y del ciudadano*, determinan necesariamente una radical transformación en la idea acerca de la representación individual y social en el Estado. Influídas en tal sentido, las Constituyentes francesas, y

nuestros legisladores de Cádiz, así como los políticos posteriores, hubieron de reformar por completo la organización de las instituciones representativas, aun cuando se tratase, como ocurrió en España, de restaurar las antiguas Cortes. Los procuradores de los pueblos en éstas, por la manera con que realizan su advenimiento, cuanto por las condiciones de la misma sociedad española, eran *delegados* de las ciudades y villas. Su misión, muy particularista á veces, solía tener un carácter local; la facultad de designar procurador además, por lo que toca al origen, era como un privilegio concedido por el monarca á los pueblos, para que pudiesen ser oídos éstos en sus quejas y pretensiones. Es obra del tiempo la constitución de las Cortes como corporacion representativa. El elemento individual falta ahí en absoluto. El Estado viene á estar constituído sólo por elementos de carácter social y colectivo. Según esto, unas Cortes á la antigua usanza, serían impracticables en nuestros tiempos. La nacion hoy tiene ante todo, una relación directa con todos los individuos, ciudadanos de su Estado: y los individuos, habiendo conquistado su autonomía y no pudiendo constituirse nación, sin consagrar de antemano la personalidad individual, para organizar los poderes políticos, al llegar al poder expresamente representativo, es decir, al Parlamento, habrá de



contarse como con uno de sus elementos esenciales, con el elemento individual. A esta necesidad, sentida por igual en nuestro siglo, responde la fijación de la población como base de la representación política parlamentaria, y la declaración que suele hacerse en las Constituciones ó en las leyes electorales (1), según la cual los diputados, después de elegidos por sus distritos, representan individual y colectivamente á la nación.

Pero, si se exceptúa Inglaterra, á causa del imperio efectivo que el *Self-government* tiene, en todos los países que se rigen por instituciones parlamentarias, la idea de nación como sociedad constituída, superior á todas, y la de la individualidad, como elemento político, dominaron de tal suerte, que la organización política nacional se considera como un problema, en el cual tan sólo hay dos términos: de un lado, la colectividad nacional (mera reunión ó suma de individuos), y del otro, el individuo aislado, con su voto y sus derechos políticos. De ahí que en los Parlamentos más *puros*, alcance

---

(1) V. artículo 1.º de la Ley electoral española de 1878 y 21 de la de Reforma estableciendo el sufragio universal. V. el 27 de la Constitución de 1812 y el 40 de la de 1869, V. el 41 del Estatuto italiano; el 29 de la Constitución alemana de 1871; el 83 de la de Prusia de 1850, etcétera, etc.

un predominio eminente aquella de sus Cámaras que suele llamarse popular; en ella se reconcentra el poder del número, mientras las Cámaras altas no responden nunca al ideal á que debieran responder, para que compensaran adecuadamente la importancia de las primeras. Antes, por el contrario, suelen esas Cámaras altas, no significar sino un triunfo del odio al pueblo, reflejando cierto espíritu de desconfianza y de oposición ante los ideales del Estado moderno.

En realidad, el régimen parlamentario, en la práctica, no responde á la complicadísima constitución orgánica de nuestras sociedades, por ese predominio exclusivo del sentido democrático rousseauniano, y por la fatal interpretación que le ha dado el doctrinarismo en su afán (noble en el fondo) de amalgamar los principios racionales de la Revolución con el antiguo régimen. Sólo merced al más acabado conocimiento de la naturaleza de las sociedades contemporáneas que la sociología inicia, y que se intenta en las obras de Lorimer, Bluntschli, Ahrens, Mohl (1) y otros muchos publicistas, podrá lograrse dar al régimen parlamentario una

(1) V. Lorimer, *Constitutionalisme of future*, —Bluntschli, *Derecho político universal* —Ahrens, *Derecho natural*.—Mohl, *Staatsrecht*. — Mejorana. *Parlamentarismo* —Prins, *La democratie et le regimen representatif*.



base representantiva más exacta, más real, menos insegura que la que actualmente tiene. En primer término, basta considerar, como advierte Holtzendorff (1), que la sociedad no es meramente una reunión de individuos, sino, según la expresión de Mohl, la sociedad significa también el conjunto de todas las formaciones colectivas existentes de hecho en una circunscripción territorial determinada. Y si el Estado ha de ser verdaderamente *representativo*, no ha de limitarse la acción de los elementos que lo integran á la de los individuos, sino que en él deben colaborar, mediante la función parlamentaria, las representaciones efectivas y directas de las colectividades, que al fin tienen, al igual que el individuo humano, su personalidad.

II. Prescindiendo de estas cuestiones de carácter general, y volviendo la vista hacia España, la idea entre nosotros de la representación política, por lo que toca á la concepción de la misma, es la que indico, según queda mostrado ya. A pesar de cierta tendencia notable en parte de los elementos cuya representación se pretende radique en el Senado, dada su organización actual, la verdadera representación política la tiene en principio el elemento individual, hasta ahora, el elemento individual privilegiado por

(1) *Principios de política*, cap. X.

el censo y por la supuesta capacidad; de aquí en adelante, una vez planteada la última reforma electoral, el elemento individual numérico. Verdad es que acaso no hay claro y determinado otro camino, al menos mientras la concepción del Estado no cambie, y mientras su organización territorial, administrativa y política no responda á otros principios. El imperio, durante siglos de un absolutismo monárquico, celoso de todo espíritu de independencia local, enemigo de toda manifestacion colectiva autónoma, y más tarde, la manía de imitar á la Francia, han borrado en gran medida la significación política que el elemento social debiera tener. Así es que, si atendemos á nuestro régimen parlamentario, prescindiendo de las *corruptelas* que en la práctica existen y cuyo estudio es el objeto de estos artículos, para fijarme tan sólo en su concepción general, desde luego se acusa el primero de los deféctos antes señalados, causa, en parte también, de muchas de aquellas prácticas y corruptelas, como luégo se verá. Y no es fácil que tal y tan gravísimo defecto se cure mientras la jefatura del Estado tenga el carácter de soberana, y mientras se considere toda reforma democrática como una batalla ganada á aquella autoridad y mientras, como consecuencia de ésto, el Senado, en vez de tener como base una representación del elemento social y colectivo, la tenga en la des-



confianza de los poderes pseudo tradicionales ó más bien doctrinarios.

Pero si este defecto se nota en la *idea* del régimen parlamentario español, no tiene tanta importancia como el otro defecto que surge y se manifiesta en la práctica. En virtud de él, el anterior, hoy por hoy, tiene entre nosotros (no así en Francia), un valor predominantemente teórico. En efecto, nuestro régimen parlamentario, en la vida real del Estado, no refleja ninguna idea de representación política efectiva. Ni el elemento individual predomina, ni predomina tampoco el elemento social ó colectivo. Lo impide en el origen la corrupción electoral, y luégo lo impide la degeneración en que por virtud de centralización político-administrativa y de las corruptelas parlamentarias, cae el cargo de diputado. Claro es que por grande que fuera la sinceridad electoral, y por vigoroso y sano que se manifestase el espíritu local, no habríamos de esperar una corrección irreprochable, sin defecto alguno en la conducta de los diputados. Las instituciones políticas andarán siempre en manos de los hombres, y con esto está dicho todo. Pero, sin que tal cosa afirme, me parece que lo que en tal manifestación de la vida del Estado ocurre, ya colma con exceso la medida del mal, si no *aceptable* (el mal no puede serlo nunca), al menos el *mal explicable* y *tolerable* en los organismos sociales, expuestos

á enfermedades numerosas y frecuentes.

Baste recordar, en primer término, los datos edificantes en extremo que quedan anotados en artículos anteriores. Ellos, y todas las consideraciones hechas para explicar el interesante fenómeno de la descomposición parlamentaria, denuncian bien á las claras que los *móviles* que imperan en la vida del Parlamento, no son enteramente *objetivos* para todos y cada uno de sus miembros. Lo que justifica y motiva en el Estado la existencia de sus Cámaras parlamentarias, es la necesidad del mismo, es su bien, es el *derecho* que ha de realizarse. Según esto, parece que sólo la satisfacción sucesiva, y como las circunstancias la impongan, de tal necesidad, y las exigencias del bien político, así como el cumplimiento del derecho, deberían ser los móviles que impulsaran la vida de los Parlamentos. Con los datos á que aludo ante la vista, con el estudio imparcial de los movimientos parlamentarios, con las causas de la descomposición del Parlamento puestas en claro, no puede afirmarse así. El interés personal, acaso el afán de lucrarse, quizá también la ambición, el amor del éxito, el renombre y otros motivos por el estilo, imperan en la conducta *política* de tal manera, que los rumbos del Parlamento de ellos dependen probablemente en su mayor parte. Unas Cámaras políticas que suman un número de funcionarios retribuídos tan



grande, que suponen una cantidad de sueldos, como la que *El Imparcial* señala como *herrumbre* parlamentaria, acusa una degeneración del cargo de representante, harto caracterizada, para que pueda pasar sin llamar la atención pública.

Pero con significar eso mucho, aún no está ahí toda la verdad experimental acerca de la indicada degeneración. Mucho es que en los movimientos políticos tales causas se vean, y ello, por sí sólo, sería un mal grave; mas conviene también, para poder apreciar el problema de un modo exacto, considerar la degeneración del diputado, no ya en lo que de *él* y de sus torcidas aspiraciones dependa, sino en las relaciones de éste con los que *real* y *verdaderamente* suelen elegirlos, es decir, con los que en ocasiones hacen las veces de sus electores, y aun con los pueblos mismos. Si se me pidiese resumir lo que á fuerza de ver y de observar en la practica, viene á ser, en sentir de la mayoría, el diputado, y lo que generalmente es, diría que el diputado aparece como un *agente* de los intereses particulares y locales cerca del poder central. Y es un fenómeno muy digno de tener en cuenta que, á pesar de la transformación que sufrió necesariamente la representación política, pasando de una delegación expresa de la ciudad, con mandato limitado y con carácter esencialmente local, á ser una *representación nacional* basada en

la población, los diputados, en la actualidad, siguen siendo *procuradores* de los pueblos, ó lo que es peor, procuradores y mandatarios de los caciques locales. De mano maestra pinta la degeneración del cargo de diputado Minghetti, y porque no había de hacerlo yo como él, copiaré sus palabras. Son de aquél célebre discurso que le movió más tarde á escribir su preciosa obra sobre los *Partidos políticos*, que tantas veces he citado ya. «Cuando el diputado, decía el ilustre publicista italiano, no representa principios, no se mueve por sentimientos nacionales, sino que es el órgano de intereses locales, el patrono, el solicitador, el agente de aquellos que le mandan, allí tenemos el germen de corruptelas; el sagrado y delicado oficio de representante del pueblo, se desenvuelve en medio de un conjunto de intrigas. Por su parte, el Ministerio, que no se siente con poder bastante para formar una mayoría que se sostenga por la comunidad de ideas, se ve obligado á constituirla ganando la voluntad de los diputados uno á uno, distribuyendo honores, potencia y favor... Ved después las oficinas gubernativas asediadas por los diputados, lo mismo en la capital que en las provincias. El mísero empleado tiembla ante ellos; su presencia le impide la pronta resolución de los asuntos. Teme ser lanzado de los Alpes á Sicilia, teme por su carrera, y las circunstancias le imponen frecuentemen-



te la necesidad de pasar por encima de las leyes y de los reglamentos» (1). Variando tan sólo los lugares, ¿no parece que Minghetti está hablando de España? Como también parecen hablar de España otros escritores que el mismo Minghetti cita en su libro; el uno (el Sr. Corte), dice: «En muchas infortunadas provincias son los diputados los que, usando y abusando de su posición política y de su influencia sobre los ministros, gobiernan, irresponsables, la provincia toda, y hacen, ó intentan hacer, del prefecto el instrumento de sus pasiones;» el otro (Zanardelli), decía en un célebre discurso: «Los diputados están frecuentemente ligados, de un modo invencible, á los intereses de campanario, al tiránico patronato de unos pocos...» ¡Qué más! Para que no se diga que exagero haciendo aplicaciones á España, copiaré, dejándolo en italiano, lo que dice una circular, ya antes citada, de la Asociación nacional de Nápoles. Según ésta, el vicio que arruína el sistema representativo consiste en «la piu »brutta specie di *spagnolismo* parlamentare, »che interno a *patroni* aduna schiere di »*clienti*, e l'un patrono fa rivale dell'altro, é »questa schiera rende nemica di quella.»

Antes, en la época de nuestras antiguas Cortes, la naturaleza del Estado, un Estado feudal en su espíritu, á causa del origen

(1) Obra citada, pág. 8.

privilegiado de la representación política y del carácter verdaderamente soberano del monarca, los procuradores de villas y ciudades, recibían de éstas el mandato expreso, para que ante todo y sobre todo gestionasen por los intereses de la localidad; mas como á la vez, el rey dependía de ellas en cuanto al voto necesario para cobrar tributos, á la larga se producían corruptelas muy análogas á las que actualmente ocurren. El monarca procuraba hacer degenerar el oficio de los representantes, según se ve en las contínuas quejas de las Cortes, conquistando sus voluntades en perjuicio de los pueblos, con dádivas y honores. Hoy, habiendo variado fundamentalmente la concepción del Estado, no siendo ya la voluntad de un monarca de quien depende la dispensa al detalle de los favores que corrompen, sino que todo eso radica en el Ministerio y en la administración, todos los esfuerzos se encaminan á dominar la máquina gubernamental, desde el centro á los extremos más lejanos, á fin de lograr que los resortes administrativos respondan á las ambiciones personales del diputado y á las de los que le eligen, ó más bien, á la de los de aquellos que en los pueblos forman su *clientela*.

Si prescindiendo de otras causas, muchas de las cuales quedan señaladas en las indicaciones hechas en el artículo anterior, nos



fijamos en las que pueden tener un cierto carácter general y permanente, siendo además las que influyen de un modo más directo en la degeneración del oficio del diputado, tanto en el ejercicio de éste por el diputado mismo, cuanto en la idea que de él se forman la mayoría de los electores, las encontramos de una parte en el falso concepto reinante ya indicado, respecto de la representación política, y de otra en la centralización administrativa y política á un mismo tiempo. Acaso bien miradas ambas causas se condicionan mútuamente; ó quizá mejor, la falsa idea de la representación, depende en gran medida, de la centralización bajo la cual se organiza y crece el Estado moderno. «La centralización administrativa, dice un publicista italiano, el señor Jacini, tiene por consecuencia la centralización en las manos de los diputados de toda especie de influencias... el parlamentarismo perturba y vicia la administración» (1); y pudiera añadirse, la administración, omnipotente é irresponsable, es causa de las corruptelas parlamentarias. En efecto, la existencia de un Gobierno centralizado, hace que la vida del Estado toda dependa de los funcionarios del ejecutivo; ellos absorben la

---

(1) *I conservatori e l'evoluzione naturale du partiti politici en Italia.*

vida local y provincial, ellos asumen la actividad de los grandes centros de cultura, los cuales, aunque de origen oficial, no debieran nunca ser dependencias burocráticas. El que conoce prácticamente cómo se verifican hoy las diversas operaciones referentes á la gestión de los intereses municipales y provinciales, y cómo funcionan los centros de enseñanza, sabe que todo depende de decisiones ministeriales. Hablando de la vida comunal en Francia, con la que tanto parecido tiene nuestra vida municipal, decía Luis Blanc, que «prescindiendo de palabras para ir al fondo de la realidad, lo que á través de la ley se ve, es lo siguiente: *le maire propose, le pufet dispose* (1). Aquí podríamos decir: «el municipio propone y el *ministro* dispone.» Toda la vida local, en verdad, está supeditada al ejecutivo central. Este es quien dispone, en primer lugar, por la decisión que en último recurso le compete en todos los asuntos. Contra la mayoría de los acuerdos que un Ayuntamiento puede tomar, se recurre ante el gobernador. En todas las resoluciones de los funcionarios, cabe dirigir una serie de apelaciones de grado gerárquico en grado gerárquico, hasta que el ministro venga á decidir. Cuantas reformas y cuantos proyectos puedan idear las Universidades, se estrellan ante la imposibilidad de

(1) *L'Etat et la Commune*, pág. 42.



realizarlas. mientras no las haga suyas el ministro. Además, el ejecutivo, combinado diestramente con las *dóciles* mayorías parlamentarias, forma los presupuestos, y él sólo casi los aplica prácticamente: más claro, el ejecutivo distribuye el dinero nacional al detalle, mediante la libertad y amplitud con que dispone de los fondos y el arreglo del personal.

Ahora bien; como la política al fin se *concreta* en decisiones referentes á intereses colectivos, de localidad muchas veces, y como también lo que buscan todos aquellos que viven bajo la bandera de una política cualquiera, se traduce en alguna exigencia de interés ó bien en alguna petición que repercute en el presupuesto, se comprende la omnipotencia del ejecutivo y se comprende la organización de las corruptelas parlamentarias en la forma en que hoy están. El mecanismo es, después de todo, bien sencillo. Los municipios dependen del ministro; las subvenciones, dependen del ministro; las carreteras, los ferrocarriles, los puertos, en fin, todo aquello que puede interesar á las localidades y todo aquello en que encuentra ancho campo la pasión del lucro, el agiotaje y el vicio, depende del ministro; pues bien, al centro donde el ministro se encuentra, se dirigen los esfuerzos y las pretensiones. El encargado más directo para guiar éstas y augurarlas un éxito probable, es el diputa-

do, por la dependencia en que está con relación á quienes le nombran, y además, porque dadas las corruptelas parlamentarias, el ministro y el Ministerio, y con ellos la administración pública, están á merced del capricho de los diputados, que con cierta habilidad manejan las preguntas é interpelaciones y forman grupos incómodos en el Parlamento.

Pero se dirá: ¿y la *ley*? ¿Cómo se puede acudir á las exigencias injustas del diputado? ¿Cómo se puede acudir á las pretensiones injustificadas é injustificables de su clientela sin barrenar la ley? Por mil medios que encuentran su origen en la manera de ser de nuestra centralización, con sus jurisdicciones *retenidas*, con sus procedimientos administrativos, con su inseguridad, con sus engranajes complicados, en virtud de los que, el funcionario, resulta real y efectivamente irresponsable. La arbitrariedad más completa se encuentra asegurada. El señor Azcárate decía en el Congreso discutiendo la legalidad inexplicable de cierto crédito correspondiente á nuestra marina: «el título del Código penal que trata de los *funcionarios públicos*, es letra muerta ó casi muerta.» Y esto es verdad. Es verdad empezando por la irresponsabilidad efectiva de los ministros, esos dispensadores de gracias, esos directores de la clientela de sus amigos los diputados, y acabando por la de los emplea-



dos de todos los ramos de la administración pública, que contando con la protección del diputado, ya pueden burlarse á mansalva del público en general y de cada ciudadano en particular. Bien claramente mostraba esto último el mismo Sr. Azcárate, cuando con aquella noble franqueza y con aquella sinceridad que aterra á nuestros parlamentarios hábiles, decía en el mismo Congreso de Diputados: «Según el Código penal, existe un delito de prevaricación é incurre en cierta pena, el funcionario público que acuerda ó aconseja una providencia injusta ó ilegal á sabiendas, ó por negligencia é ignorancia inexcusables. Siendo esto así, ¿no os sorprende oir que en un año, únicamente se ha castigado á 19 delincuentes de esa clase, lo cual equivale á decir que en la mayor parte de las provincias de España no hay ni un gobernador, ni un funcionario cualquiera que cometa una ilegalidad?

Ahora bien, contra eso es imposible luchar, dentro de la legalidad al menos, y por ello, más que poner remedio al mal, los pueblos tienden á explotarlo, y el agente más indicado para ayudar de algún modo esa tendencia es el diputado... como que él es quien puede influir en el ministro, para obtener la confirmación de las ilegalidades del funcionario y cubrirlas con una decision *inapelable*, pues que inapelable es, cuando sólo queda el recurso á veces, de la jurisdicción

contencioso-administrativa ó el de exigir (¡!) la responsabilidad ministerial.

De ese modo puede explicarse también la notable decadencia de los Parlamentos, á la que en otro artículo hice ya referencia. Los pueblos, á la verdad, como se van acostumbrando á esperarlo todo *de arriba*, prefieren á la larga, al diputado intrigante, sin principios, sin idea, hábil para explotar el presupuesto nacional, y gran dispensador de todo género de favores. De continuar las cosas por el camino que siguen, acaso llegará un momento en que pocas personas de cierta elevación de miras se decidan á ser diputados. Porque, realmente, hay ya ciertos distritos cuyos caciques exigen por tal manera y tales *gracias*, que no hay conciencia que las tolere sin protesta. Los políticos de influencia verdadera en su distrito, son aquellos que sin distinción de partido saben sostener la corriente del favor gubernamental en pro de sus clientes, ó sea de sus grandes electores. El gran argumento que dadas semejantes condiciones de vida puede emplearse, es el que yo oí á un candidato á diputado, el cual, habiendo reunido en un magnífico salón á más de trescientas personas, todas de algún arraigo en el distrito, les dijo: «Si hay uno entre vosotros que no me deba algún favor, en forma de credencial, resolución favorable de expedientes, ó cosa por el estilo, que hable,» y nadie habló; an-



tes resonó en el recinto un murmullo de aprobación y de aplauso á tan valiente pregunta del candidato.

III. ¡Cuán lejos nos encontramos, después de lo dicho, de la verdadera función del representante del país! El legislador, el vigilante experto de la administración pública, desaparecen por completo bajo el procurador de una clientela exigente, sin ideal y dominada sólo por el egoísmo. Los Parlamentos dirigidos por semejantes fuerzas, obedeciendo á móviles *subjetivos* (por no decirlo de otra manera más *naturalista)*, se incapacitan, y despiertan á la larga en el seno de la sociedad desconfianza suma. Hoy mismo, hasta aquella facultad que siempre fué propia y exclusiva de las Asambleas populares, la facultad tocante á la formación de los presupuestos, se empieza á discutir; porque á la verdad, imperando como impera en esa confusión, el afán de favorecer cada diputado á sus amigos ó á sus electores, no mirando el representante al interés del país todo, cual le obliga el mismo precepto legal, sino al interés y pretensiones de su distrito, definidos por los caciques, no ofrecen los Parlamentos una garantía firme en pro del buen empleo del dinero del Estado. Examínense comparativamente los presupuestos, y se verá que por lo menos la acción de los Parlamentos desde la Restauración acá, es decir, en un período relativamente

largo de paz material, es ineficáz, no ya para dominar el déficit creciente que paso á paso nos lleva á la bancarrota, sino para cortar el aumento en los gastos y procurar el mejoramiento de los servicios. No há mucho, discutiendo el último presupuesto que con tales rebajas y economías *efectivas* se anunciaba, hacia notar un diputado republicano, el Sr. Pedregal, cómo sin que los servicios se hayan perfeccionado, antes al contrario, se han aumentado sin embargo, las partidas desde 1870-71 hasta nosotros. En efecto; la subsecretaría costaba en esta fecha, por personal 167.820 pesetas, y por material 70.000; hoy cuesta 357.50 por el primer concepto, y 95.000 por el segundo. El Tribunal de Cuentas, en 1870-71, costaba 661.265 pesetas, y en la actualidad 828.125. La Administración central costaba en la fecha citada 5.152.228, y ahora cuesta 5.256.960. En la Administración provincial, sin contar el coste de las subalternas, hay un aumento que importa de 5.381.504 pesetas á 9.475.844, y así discurriendo. Por otra parte, recientes están las tentativas económicas, que no fué capáz el Parlamento español de llevar á cumplido efecto, por la resistencia de los diputados ante el interés egoista de sus distritos. Recuérdese lo que pasó con la supresión de las subalternas (servicio verdaderamente innecesario), y con la supresión también de las Audiencias



de lo criminal. Lo ocurrido con estas últimas es verdaderamente lamentable. ¡Qué descomposición momentánea se efectuó en todos los partidos!

Ahora bien; la creciente desconfianza que por todas estas causas inspira el Parlamento, y el abuso de atribuciones que una obra tan desdichada supone, promueve más y más la necesidad, á que ya antes me refería, de revisar con cuidado las condiciones en que el cargo de diputado y el de senador deben ejercerse. En primer término, ciertas preeminencias y garantías que para rodearlos de independencia impusieran las circunstancias en la historia, hoy se suelen aprovechar para hacer más eficaces las gestiones personales y para poner á cubierto y fuera de toda responsabilidad, al que no realice su función de representante del país cual debiera. Además, la creciente oleada del abuso por parte de los parlamentarios, que aprovechan su alta posición para lucrarse, para lograr escalar puestos pingües é influir en la resolución de negocios más ó menos claros, imponen la necesidad de acudir acaso á remedios heróicos, á soluciones radicales que, mediante la declaración de incompatibilidad verdadera, efectiva de la diputación ó senaduría con otras funciones públicas, encauce las extraviadas corrientes de la política personal, Sobre estos puntos conviene discurrir ahora, y para proceder

con orden, me fijaré, ante todo, en lo tocante á las preeminencias y garantías, examinando especialmente la *inmunidad parlamentaria;* primero lo que se refiere á la *inviolabilidad* (que no da lugar á muy graves abusos), y luégo lo que se refiere á la que propiamente se llama *inmunidad*, que ya da lugar á abusos verdaderos.

### V.—La inmunidad parlamentaria.

I. Cuestión es esta de la inviolabilidad é inmunidad parlamentaria que ofrece graves dificultades, si ha de dilucidarse teniendo presentes las circunstancias históricas en que se produjo y produce el régimen de los Parlamentos. Es preciso tener en cuenta que en rigor, y sin atender á la complicada trama de ficciones en que descansa el sistema de Gobierno constitucional, sea monárquico ó sea republicano, parece como que, mediante las disposiciones en que se afirman aquella inviolabilidad y aquella inmunidad, un crecido número de personas en cada país, se colocan en condiciones y en situación verdaderamente privilegiadas. El mismo derecho parlamentario inglés, el derecho más puro, más tradicional, entre todos los derechos parlamentarios, comprende la inviolabilidad y la inmunidad de los lores y de los miembros de la Cámara



baja, entre los *privilegios del Parlamento*, considerándolas como prerrogativas conquistadas en larga lucha histórica, como preeminencias que se disfrutan por causas realmente excepcionales. Ahora bien, ¿no riñe esta palabra de privilegio, y aun la de prerrogativa y la de preeminencia, con el sentido democrático á que en el fondo responde la trabajosa evolución del régimen representativo? Acaso, en verdad, la contradicción no sea más que aparente. Quizá todo ello encuentre su explicación, y lo que es más aún, su justificación en la historia; pero de todas suertes exige el asunto un detenido y atento examen.

Dados los principios fundamentales puros á que responde el ideal de un Gobierno representativo, puede afirmarse que debe existir una íntima y estrecha compenetración entre los gobernantes y los gobernados, compenetración ésta que, por otra parte, viene á destruir, en el concepto y en la práctica, la oposición abierta y radical que todas las instituciones políticas históricas, de carácter esencialmente personal y absoluto, suponen entre el soberano y el súbdito. Al denominar soberano á un rey, á un príncipe, en el sentido en que lo hacían los políticos del Renacimiento y de las monarquías puras, suponían al augusto, inviolable é irresponsable personaje que, por ley superior de la herencia ejercía el poder como efectivamen-

te soberano, es decir, no se reconocía poder en el Estado por encima de él. Al tratar como á soberano, los modernos doctrinarios, aun los que blasonan de demócratas, al monarca constitucional, considerándole, según la expresión de un gran orador parlamentamentario, nada menos que el Sr. Martos (1), como sagrado, inviolable é irresponsable *siempre, porque siempre es rey (sic)*, no se alejan gran cosa de la idea absolutista, y aún late en el fondo de sus teorías acomodaticias y oportunistas, la creencia en aquella radical oposición entre soberano y súbdito.

Por un fenómeno muy fácil de explicar en la psicología de los pueblos, esa consideración privilegiada del monarca, del soberano, trascendía, y sigue trascendiendo, á cuantos ejercen como funcionarios del Estado. Estos vienen á ser, no ya los depositarios del poder político, sino algo así como los *propietarios* del mismo, resultando por ello, en una situación altamente ventajosa y produciéndose de tal suerte, una como excisión entre los elementos constitutivos del Estado, que mantiene viva en la práctica la indicada dualidad del soberano y el súbdito. Cada funcionario se procura en el Estado ventajas, ga-

(1) Las palabras son originalmente de Ríos Rosas, pero el Sr. Martos las hacía suyas. (V. el *Diario de sesiones* del Congreso, del 31 de Marzo de 1890.)



rantías, que le pongan, bien á cubierto del Estado mismo, bien por encima de las leyes, ó mejor del derecho común social. La previa licencia para procesar á los funcionarios públicos, la existencia de jurisdicciones especiales para exigir responsabilidad á determinados servidores del Estado, la irresponsabilidad efectiva de los ministros, la jurisdicción contencioso-administrativa, y sobre todo, en algunos países, por ejemplo España, la creencia profundamente arraigada en los empleados de todos los ramos de la administración, de que ocupan su puesto, no para servir al público, sino para servirse á sí mismos, de suerte que los ciudadanos deben depender de ellos y no al contrario, son otros tantos datos que prueban mi aserto. ¡Quién sabe si en el fondo, para muchos, no responden, en parte al menos, á idénticas ideas equivocadas las inmunidades parlamentarias! Aun cuando no fuese en sus principios, ni aun en la misma evolución histórica, en la manera con que tales inmunidades se hacen efectivas, bien puede creerse así.

Hoy todavía, á pesar de la Revolución francesa, y á pesar de la gran influencia ejercida por las instituciones de índole representativa en su idea, hay quien apenas concibe la posibilidad de que uno sea primer magistrado, ó mejor, jefe del Estado, en una nación, y á la vez ciudadano de la misma,

No sólo en las Monarquías, sino por causa de la tradición monárquica, en las Repúblicas, la persona *privada* de semejante funcionario, adquiere un carácter esencialmente privilegiado. Un carácter análogo adquieren también los ministros, y en general los gobernantes todos, y lo tienen, sin duda, los mismos representantes designados, expresa y voluntariamente por elección popular, para formar las grandes Asambleas parlamentarias. No nos hemos desprendido aún del antiguo régimen, sino en lo formal y exterior, en las palabras y en los razonamientos; las instituciones, en mucho de lo fundamental, necesitan organizarse, teniendo en cuenta ideas y situaciones verdaderamente pasadas. Es preciso considerar que en buena teoría jurídica de la representación política, el funcionario público, por serlo, no puede perder, no debe perder, su carácter indeleble de ciudadano; es un ciudadano como otro cualquiera, que en lugar de ejercer la profesión del comercio, del literato ó ó del sacerdote, ejerce la del político. Proporcionarle condiciones que le coloquen en situación privilegiada, por lo que respecta á sus relaciones de derecho con los demás ó con el Estado mismo, es negar los términos esenciales del régimen representativo. En medio de las contradicciones de la ficción constitucional, se comprende eso así, al reconocer, por una transacción histórica, que



el rey no es responsable, siéndolo por los actos que no ejecuta, pero que en lo antiguo le correspondía ejecutar, los ministros; y esto, aunque tal responsabilidad resulte luégo teórica, es ilusoria.

Teniendo presentes estas indicaciones, necesario es que se investiguen, al tratar de *revisar* la teoría constitucional, que corre casi casi como dogmática de las inmunidades parlamentarias, si obedecen á esas ideas contrarias al régimen representativo, ó bien si son compatibles con él, ó bien todavía si son producidas en la historia de un modo necesario para permitir el establecimiento de tal régimen gubernamental, debiendo, aun hoy, ser mantenidas para evitar mayores males. Todo aparte de señalar los grandes abusos á que, justifíquense ó no, están dando lugar en la práctica.

Y esta investigación que pretendo hacer, independiente de su necesidad, dado el plan que en estos *Estudios* sigo, tiene en el estado actual de la ciencia del Derecho constitucional importancia suma. Hoy, principalmente en los países como España é Italia, donde imperan las corruptelas parlamentarias, se presenta, con cierto carácter de exigencia, el examen de las condiciones en que las inmunidades se producen. Aparte de lo que entre nosotros ocurría no hace mucho tiempo, con ocasión de discutir el correctivo impuesto al general Dabán, y á veces con

ocasión de discutir algún suplicatorio (1); en Italia el asunto viene siendo objeto de detenido estudio para los tratadistas del Derecho constitucional, como Palma (2), Casanova (3) y otros, y á causa del extraordinario número de suplicatorios dirigidos á las Cámaras, la cuestión se debatió á menudo en el Parlamento italiano (4), emitiendo opiniones muy dignas de consideración Righi, Arcoleo, Mariatti, Nicotera, según puede verse en las *Atti parlamentari* y en el folleto publicado á este propósito por el Sr. Barzilai (5).

Para que la presente investigación resulte, en cierto modo completa, y además, para que podamos formular juicios adecuados respecto de los abusos á que antes aludo, empezaré, ante todo, por estudiar los orígenes de las inmunidades, con lo cual veremos si realmente responden á la esencia de un régimen gubernamental representativo, ó bien solo á necesidades históricas, examinando luégo el modo cómo ha sido resuelta

---

(1) (V. *Diario de Sesiones de Cortes*, Congreso. Sesión del 19 de Noviembre de 1886 Discusión del suplicatorio para procesar á un diputado.

(2) *Corso di Diritto constitucionale*, Lez. II, cap. III.

(3) *Diritto constitucionale*, Lez. XXX.

(4) Legislatura de 1886.

(5) *L'Articolo 45 delle Statuto.*



la cuestión por el derecho positivo de la mayoría de las Constituciones vigentes en los pueblos civilizados, para criticar, por fin, lo que en España ocurre y lo que conviene señalar como corruptela contraria á la inmunidad tal como debe ser, dado su origen y la necesidad á que ha respondido.

II. Bajo la expresión general de privilegios del Parlamento se comprende en Inglaterra: 1.º Los privilegios personales, es decir, los que protegen la libertad individual de cada uno de los miembros de aquél, contra todo arresto en materia civil y contra toda injuria personal, y los que les aseguran ciertas exenciones. 2.º Los privilegios colectivos, esto es, aquellos que conciernen al Parlamento entero, á saber: la libertad de palabra, la protección de cada una de las Cámaras contra toda injuria, el derecho de castigar las tentativas ó los actos de corrupción, la prohibición de reproducir los debates, y, por fin, la defensa de los agentes del Parlamento y de los testigos que comparecen ante él (1).

De todos estos privilegios que en Inglaterra están estrechamente unidos, formando así como un *derecho* especial parlamentario, los que nos importan son: uno de los perso

---

(1) V. *Le Gouvernement et le Parlament britanniques*, vol. III, pág. 326. E. May, *Law of Parlament*, cap. VI.

nales ó individuales, que viene á ser la inmunidad de que gozan los representantes del país en las grandes asambleas legislativas, esto es, el que defiende á dichos representantes contra la acción judicial, y otro de los colectivos, el referente á la libertad de palabra, el cual constituye, en substancia, la llamada inviolabilidad de senadores y diputados por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo Algo, sin embargo, podría decirse en las exenciones que estos funcionarios del Estado gozan. En Inglaterra, por ejemplo, refiérense al privilegio reclamado, pero hoy en desuso, para no comparecer como testigos ante los Tribunales, á la exención del servicio de jurados y á la franquicia postal, que dió lugar á no pequeños abusos (1), allí, como en todas partes, lo que motivó su completa supresión. En Italia gozaban esta misma franquicia postal los miembros del Parlamento, con la particularidad de que se extendía, no sólo á la correspondencia que ellos dirigían, sino á las cartas y pliegos que se les enviasen, por lo que semejante privilegio, como advierte Palma (2), se convirtió en verdade-

(1) Se cita el caso de haber depositado en la oficina de la Cámara para ser enviada por el correo, una partida de treinta y tres paquetes de grana que un señor representante remitía á su jardinero.

(2) Obra citada, pág. 471 del vol. III.



ra carga; suprimióse por ley de 14 de Junio de 1874. Pero aún conservan los diputados y senadores italianos un *privilegio* que no encuentra fácil justificación, aun atendiendo á que esos cargos no son retribuídos en aquel reino; pues tampoco lo son en Inglaterra y en España, y, sin embargo, en estos países no hay tal. Me refiero al derecho que asiste á los representantes del pueblo en Italia para viajar gratis por los ferrocarriles y por los vapores correos. Entre nosotros, afortunadamente, este último privilegio no existe. Sus intentos hubo, y buen trabajo costó conseguir de los diputados que no se concediesen á sí mismos una exención de esa especie. Verdad es que por las internas y estrechas conexiones que los diputados y senadores del reino tienen, como es notorio, con las empresas ferrocarrileras, con grave perjuicio del público, bien puede calcularse que el que no viaja casi gratis es porque no quiere. En cambio gozan aquí nuestros representantes de la franquicia postal, que también ha dado lugar á serios abusos, hasta el punto de tener que tomar graves medidas para evitar que el gasto del papel de cartas no... nos *arruinase*. Sabido es que hoy se timbra el papel para cada diputado. No se cortó el abuso principal con esto, pues el abuso principal, que consiste en que gran parte del pueblo de Madrid goce efectivamente de la franquicia postal, continúa. Eso

lo apreciamos mejor desde provincias, los que á cada paso recibimos cartas y paquetes de libros, circulares de Ligas que, más ó menos, truenan contra los excesivos gastos de la administracion, y aun otras circulares más *privadas*, con el conocidísimo sello del Congreso ó del Senado.

Indudablemente estas exenciones y franquicias no tienen defensa racional. Sólo teniendo en cuenta que ni los diputados, ni los senadores, como tales, cobran indemnización alguna, se puede explicar la franquicia postal; pero recordando lo que pasa en Inglaterra é Italia mismo respecto de esto, ni ese argumento vale. Más bien, acaso convendría pensar en la forma de retribuir *directamente* y sin rodeos de ninguna clase, que siempre se prestan á mil abusos, el cargo de representante del país. Después de todo, los miembros del Parlamento desempeñan una función, prestan un servicio, y todo servicio público debe ser siempre retribuído. Pero no quiero insistir, ahora al menos, sobre este punto; pienso que más adelante habrá ocasión de hablar acerca de él.

Volviendo á la cuestión de las inmunidades parlamentarias, al señalar sus orígenes por lo que respecta al privilegio de carácter personal, nos encontramos conque es necesario referirse directamente á Inglaterra si se quiere comprender el alcance del



mismo y explicar cómo se ha producido en la historia, cual condición indispensable del desenvolvimiento de las instituciones parlamentarias. Por otra parte, examinando los datos interesantísimos que nuestra historia, más ó menos *parlamentaria* (dado que nuestras antiguas Cortes de Castilla pueden considerarse de algún modo como Parlamentos), se ve bien á las claras cierta analogía en las circunstancias que dan lugar á la manifestación de las inmunidades que estudiamos. Conviene, sin embargo, hacer una advertencia, á mi modo de ver, de gran alcance. En nuestra misma España, al explicar la actual existencia de las inmunidades que disfrutan los diputados y senadores, así como la de la inviolabilidad de éstos por sus opiniones y votos emitidos en las Cámaras, no debe uno referirse tanto á la historia patria, cuanto á la de la Constitución inglesa. Realmente, todas las *Constituciones* escritas de los pueblos modernos hánse redactado con vista de las prácticas, de mejor ó peor modo entendidas, del Parlamento inglés. Se comprende esto teniendo presente, primero, que si bien en la Edad Media se producen, aquí y en otros países, instituciones que llevan el germen del régimen representativo, el entronizamiento de la monarquía absoluta, como ya dejo anotado en el artículo anterior, rompe la tradición; y, segundo, que el establecimien-

to del régimen actual, como advierte Lavelaye (1), y como de un modo concluyente demostró el Sr. Giner (2), se hace bajo la influencia que ejercen las instituciones inglesas.

En la historia de las Cortes castellanas, se encuentran más precedentes para explicar la inmunidad parlamentaria, que la inviolabilidad de los votos y opiniones. Respecto de este último punto, por más que Martínez Marina (3) llevado de su generoso entusiasmo por las antiguas *Juntas nacionales*, afirma que en ellas «disfrutaran los procuradores de la libertad de pensar y de exponer francamente su dictamen y esforzar sin riesgo ni temor su voto ú opinión con arreglo á las instrucciones y poderes de los pueblos que representaban,» lo cierto es que, no será fácil presentar un verdadero cuadro de luchas sostenidas por esta libertad, y por el privilegio de la Asamblea, para ser juez único en el asunto, como ocurre en Inglaterra. Las precauciones á que alude el insigne escritor asturiano, tales como la de reunir Cortes donde no hubieren tropas, y de manera que el rey, ni nadie

(1) *Transformations du gouvernement local aux Etats-Unis*. En la *Revue de Deux Mondes*.
(2) *Estudios jurídicos y políticos: La política antigua y la política nueva*.
(3) *Teoría de las Cortes*, VI, pág. 251.



influyese para torcer la voluntad de los representantes, no señalan la inviolabilidad de que modernamente hablan las Constituciones, ni indican una prerrogativa verdaderamente parlamentaria. Suponen, en verdad, la lucha entre el interés é independencia que quiere recabar en todo momento la representación de las ciudades principalmente, y la tendencia absorbente y corruptora de la Corona. En el fondo, la lucha á que responde la citada inviolabilidad. Pero á pesar de esto, no se trata de lo mismo en un caso y en otro. Sin duda, de no haberse interrumpido el natural desenvolvimiento de las Cortes, á causa del predominio del poder real, las necesidades de los tiempos hubieran producido entre nosotros análogos efectos á los que palpablemente se pueden anotar en Inglaterra. El Parlamento, requería, para sustentar su alta representación, un orden de garantías, una serie de privilegios, que al fin venían á realizar el verdadero derecho natural de la vida del Estado. Más, una petición de la Junta de gobierno establecida en Tordesillas, antes de estallar la guerra de las Comunidades, demuestra como se comprendió por los procuradores de aquel entonces la necesidad de garantir fuertemente lo que hoy llamaríamos la libertad de la tribuna (1). Pero

(1) V. Martínez Marina, obra citada, pág. 258, vol. I.

aunque esto sea, la cosa no pasó de ahí. Sabido es que desde aquel momento las Cortes decaen hasta perecer, y cuando renacen en Cádiz, ya los principios á que obedecen en su organización, y especialmente en este punto concreto de la inviolabilidad parlamentaria, no son principios tradicionales, sino novedades razonadas con más ó menos serenidad.

Larga y complicada es la historia de la libertad de la palabra en los Parlamentos en Inglaterra. Y mientras hoy encontramos en los otros pueblos que gozan de las instituciones parlamentarias, un derecho constitucional formulado y definido expresamente, aun cuando hayan llegado á él, digámoslo así, por sugestión, en virtud de la boga que alcanzara un día el régimen político de Inglaterra, en este pueblo, como con gran oportunidad advierte el Sr. Silvela (1), el privilegio de la inviolabilidad parlamentaria no tiene reglas absolutas; aparece subordinado á las exigencias de cada caso. Se asentó siempre, y se asienta hoy, como puede verse en Erskine May (2), la necesidad de la libertad de la palabra. «La libertad de la pa-

(1) *La inmunidad parlamentaria.* Discurso de apertura en la Academia de Jurisprudencia, 1889 90.

(2) *Leggi, privilegi*, etc., etc., *del Parlamento inglese* (trad. ital.), pág. 95.



labra, dice este insigne autor, es privilegio esencial de cualquiera reunión libre; es, sobre todo, tan necesaria para la legislación, que si no hubiera sido confirmada expresamente, hubiera debido reconocerse como inseparable del Parlamento é inherente á su institución.» Las mismas Comunes razonaron de un modo adecuado tal privilegio, atendiendo á la potestad legislativa que les compete. Siendo el Parlamento quien temporalmente define el derecho y forma la ley, quien imprime direcciones nuevas á la vida social en la política, necesita, como corporación y sus miembros, por lo tanto, una amplia y completa libertad de discurso y voto. Al menos, en el derecho *positivo* formulado no pueden encontrar traba. Tal razonamiento lo hacían los Comunes ya en 1667, y siglos antes el Parlamento luchaba encarnizadamente por lograr la libertad de palabra. Según Elsynge (1), desde el reinado de Eduardo III, aparece reconocido de hecho, aunque no fuera proclamado de derecho. Lo es, sin duda, en tiempo de Enrique VIII, y aunque en los reinados que siguen hasta la proclamación de Guillermo de Orange como rey de Inglaterra, la lucha entre los dos grandes poderes del Estado no

(1) V. Erskine May, obra citada, págs. 95 y 96; y Franqueville, obra citada, vol. III, pág. 342.

cesa, sin embargo, siempre se ve la tendencia á conquistar esa condición de independencia por parte del Parlamento. El *Bill de Derechos* sanciona la libertad de palabra ya de un modo terminante. «La libertad, dice, del discurso y de los debates ó actas del Parlamento, no puede ser limitada ni discutida en Tribunal ni en lugar alguno fuera del Parlamento mismo.»

Tal declaración solemne no resuelve más que en parte la cuestión de la libertad de palabra. Corona, sin duda, la lucha entre el Parlamento y el poder real, con el triunfo del primero. Y en cuanto tal coronamiento se efectúa, es inexacto hablar de privilegio. Antes bien, impedir toda intervención extraña para torcer la voluntad de los representantes del país, para cohibirlos ó para perturbar la manifestación de sus aspiraciones, es el triunfo del derecho. Pero quedan en pié dos graves problemas que no han sido resueltos de un modo tan absoluto por el derecho parlamentario de Inglaterra, como lo está, uno de ellos al menos, por el de España, verbi-gracia. Me refiero, primero, al ejercicio de la libertad de palabra en el seno mismo de la Asamblea, siendo ésta juez único del modo como tal ejercicio se permite; y segundo, á las relaciones entre el poder judicial y las manifestaciones de los miembros del Parlamento, publicadas libremente y sin licencia previa del Parlamento



mismo. El primer problema no tiene una solución fija en el derecho inglés, según indico, ni es fácil que la tenga. En manos del Parlamento, esa potestad reglamentaria de la libertad de discusión, depende la amplitud que se concede de una porción de circunstancias perfectamente variables. Así, bajo Guillermo III, la tribuna puede considerarse enteramente libre, mientras que bajo Jorge I la Cámara se muestra rigurosa é intransigente contra aquellos de sus miembros que atacaban al rey. Se citan casos, más tarde, de representantes del país amonestados, otros reducidos á prisión y otros expulsados de la Cámara. En los tiempos más cercanos á nosotros, las costumbres políticas van poco á poco dulcificándose, y ya las limitaciones á la libertad de la palabra pierden su carácter violento y se convierten en limitaciones reglamentarias, tal como las llamadas al orden, que terminan satisfactoriamente mediante excusas ó rectificaciones de los intimados. Esto aparte de las limitaciones que de un modo circunstancial se suelen imponer á la libertad de las minorías, sobre todo cuando aparecen éstas con pretensiones obstruccionistas, como acaba de ocurrir con la modificación del reglamento de la Cámara de los Comunes, llevada á cabo contra los irlandeses, ó bien otras limitaciones, cual la que supone la exigencia previa del juramento, exigencia que no há mucho

dió lugar á escenas un tanto violentas con Bradlangh (1).

Conviene ahora examinar cómo encontramos resuelto prácticamente el segundo problema que antes dejo formulado, por el derecho parlamentario inglés. Aquí es donde radica su originalidad, y aquí es donde se diferencia Inglaterra de los demás países. Estos han resuelto casi de plano el asunto. Inglaterra no, al menos de un modo *positivo*. Erskine May, desde luego hace la siguiente afirmación: *El privilegio* (se refiere á la inviolabilidad parlamentaria) *no se extiende á los discursos publicados separadamente;* lo que quiere decir que, si bien los miembros del Parlamento gozan de una verdadera inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el seno de aquél, hasta el punto de que si profieren alguna acusación ó injuria contra cualquier particular, éste no puede exigirles responsabilidad alguna judicialmente, tal inviolabilidad no ampara al representante cuando con su intervención se publica en un periódico, por ejemplo, el discurso que contiene el concepto injurioso ó calumnioso. Esto, que parecerá una anomalía inglesa, propia de aquella difícil Constitución, se explica, teniendo en cuenta que, las declaraciones hechas en el Parlamento, se reputan como no hechas, á causa de que

(1) V. Erskine May, obra citada, pág. 811.



aún se suponen *privadas* las sesiones del mismo. De modo que en realidad, dado el *secreto* legal de la vida y discusiones parlamentarias, no pueden inferirse ofensas *públicas* á nadie, y la publicación del discurso pronunciado por el orador, se considera como un acto nuevo y privativo. En apoyo de esta teoría constitucional pueden citarse, entre otros, el caso de lord Abengden (1795) condenado á tres meses de cárcel y á cien libras de multa por publicar un discurso suyo que contenía ciertas acusaciones contra un particular; el de Greevey (1813), condenado también por publicar otro discurso en análogas condiciones, y por fin el de Wason.

III. Como se ve, dista bastante la manera de entender la inviolabilidad parlamentaria en Inglaterra, de cómo se ha procurado definir ó formular en las diversas Constituciones de los países europeos y americanos. El principio, en cuanto se refiere á la libertad de emisión de opiniones y votos por los representantes del país en el Parlamento, es aceptado con casi completa uniformidad. No deja, sin embargo, de haber alguna diferencia, ora circunstancial, en cuanto es producida por el imperio de las pasiones más ó menos exaltadas de las mayorías políticas de las Asambleas, ora reglamentaria, por las trabas que supone, v. gr. la exigencia del juramento previo á los representan-

tes, la limitación de las discusiones en ciertos casos, como defensa contra el obstruccionismo, ó bien como tendencia absorbente de una mayoría, ora en fin, de carácter propiamente constitucional. Conviene notar, ántes de aludir á diferencia alguna, que la teoría parlamentaria, por virtud de la cual se proclama la inviolabilidad de los representantes, enfrente de una persecución posible por parte del poder ejecutivo, ó aun del poder real, es aceptada en principio, sin discusión. No significa esto, después de todo, más que una afirmación del derecho, en la vida del Estado.

Examinando ahora las diferentes disposiciones constitucionales de los diversos países tenemos ante todo el derecho parlamentario francés. Este pueblo puede considerarse como el que mejor representa la *oposición* de criterio frente á Inglaterra en la vida política. Así como la Cónstitución inglesa responde á una lenta elaboración histórica y según hemos visto no se encuentran en ella afirmaciones escuetas y terminantes, la Constitución, ó más bien, las Constituciones francesas, apriorísticas, y elaboradas por Asambleas más ó menos constituyentes, definen y resuelven de una manera dogmática. Ya la Asamblea nacional de 1 89 declaraba las personas de los diputados inviolables, de un modo solemne y absoluto. Igual declaración y con análogo dogmatismo, hace la



Constitución de 1791 (1), la del año 1808 (2) y la de del 4 de Noviembre de 1848. Rompiendo con estos precedentes (3) la Constitución de 14 de Enero de 1852, no establece la inviolabilidad, sin embargo de lo cual, se declaró después en un decreto orgánico. Por último, la legislación vigente dispone (4) que «ningún miembro de las Cámaras puede ser procesado, ni castigado por las opiniones ó por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.»

Las Constituciones vigentes en Bélgica (5), Países Bajos (6), Alemania (7), Prusia (8), Baviera (9), Italia (10), Portugal (11) y los Estados-Unidos norte-americanos (12), entre otras más que no cito, por creerlo innecesario, vienen á asentar el principio de la in-

---

(1) V. Poudra y Pierre, *Tratado de derecho parlamentario*, cap. IV, parte I.

(2) Esta Constitución declara que el cargo de diputado ó tribuno no puede dar lugar á responsabilidad alguna.

(3) V. Poudra y Pierre, lugar citado.

(4) Ley de 16 de Julio de 1875, art. 13

(5) Constitución de 1831, art, 44.

(6) Constitución de 1848, art. 92.

(7) Constitución de 1874, art 30.

(8) Constitución de 1859, art. 84.

(9) Constitución de 1818, art. 27.

(10) Estatuto de 1848, art. 51.

(11) Constitución, art. 25.

(12) Constitución, sec. 61.

violabilidad de los miembros del Parlamento respectivo, con igual extensión que lo hace la precitada ley constitucional francesa Debe advertirse que en Alemania, varias veces se intentó por Bismarck imponerle ciertos límites, pero sin resultado. De todas suertes, lo que conviene hacer notar, es que en todos esos paises, se llega á conclusiones más radicales, y acaso perfectamente justificadas, por razones de lugar y de tiempo, á que no fué necesario llegara el derecho parlamentario inglés.

Como rompiendo con la regla general de las Constituciones, y sólo con el objeto de presentar la variante, puede citarse la Constitución de Wurtemberg, cuyo artículo 185 según la modificación de la ley de 1874, dispone que «ningún miembro de los *Estados* debe ser acusado judicial ó disciplinariamente por sus votos ú opiniones emitidos en el ejercicio de su mandato»; pero añadiendo luégo que «los ultrajes y calumnias contra el Gobierno, la Asamblea de los Estados ó cualquiera de sus miembros, son reprimidos por la Cámara á que pertenece el culpable.»

Sin citar más disposiciones constitucionales, en las noticias que acabo de exponer, vienen á resultar tres diversos criterios tocante á la inviolabilidad parlamentaria: 1.° El criterio inglés. 2.° El criterio que afirma en absoluto la inviolabilidad. Y 3.° El criterio



de la ley de 1874 de Wurtemberg. En España predomina, en la Constitución vigente de 1876, el criterio segundo, cual puede verse en el artículo 46. Igual criterio imperaba en la Constitución de 1869, según su artículo 57, en la *non nata* de 1856 (artículo 4 ), en la de 1845 (artículo 40), en la de 1837 (artículo 41), y por fin, en la de 1812 (artículo 128). Mas ya antes de esta última Constitución, como advierte el Sr. Silvela (1), por el reglamento que para el régimen interior aprobaron las célebres Cortes que implantaron entre nosotros el régimen constitucional, se disponía que los diputados gozaban de la inviolabilidad por sus opiniones y votos.

Sin embargo, si, como debe hacerse cuando se trata del estudio del derecho constitucional de un pueblo, se atiende, no sólo al precepto legal formulado por escrito, sino también al espíritu político dominante con mayor ó menor persistencia á pesar de la crudeza y claridad con que definen las Constituciones españolas la inviolabilidad parlamentaria, habría mucho que hablar y no pocos distingos que hacer. En primer término, ateniéndonos á lo vigente, ¿quién no vé que, tanto en España como en la misma Inglaterra y en otros países, existe una gravísima contradicción entre los *prin-*

---

(1) Discurso citado.

*cipios* políticos, á cuyo nombre se exige un juramento ó una promesa previa al representante del país (1), y la plena é ilimitada *libertad* que exige, en definitiva, la inviolabilidad parlamentaria? Por otra parte, aunque reconozcamos que en España la libertad de la tribuna es grande, que en tal punto sería injusto no considerar nuestras costumbres del Parlamento superiores á las de muchos países más adelantados en multitud de conceptos, ¿no sería imperdonable olvidar que aún no hace mucho tiempo se impedía la manifestación de las ideas republicanas, á pretexto de la peregrina teoría *doctrinaria* del Sr. Cánovas, de los partidos legales é ilegales? ¿Se puede aún hoy, en nuestras Cortes discutir, ni aun en principio, la Monarquía y proclamar las excelencias de la República? Reciente está la borrasca de adulación que levantó en el Senado aquella discreta y en cierto modo inocente manifestación del respetable senador republicano D. José Fernando González. Porque á mi modo de ver, no basta decir que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones y votos que en el ejercicio de su cargo emitan. Esto, afirmado con tal crudeza, en cuanto impide toda acción coactiva exterior del poder ejecutivo (la policía), ó del poder judicial (ins-

---

(1) Reglamento del Congreso, art. 38.



tigado quizá por el ejecutivo, de quien depende), puede, en ocasiones, resultar injusta y constituir un verdadero privilegio de impunidad á favor de los miembros del Parlamento. Para establecer la inviolabilidad parlamentaria en aquellas condiciones apetecibles, si ha de responder á su objeto, es necesario, además de tal declaración, que los senadores y diputados puedan fielmente y sin cortapisa alguna, reflejar con sus palabras y con sus votos la opinión política que representan. El juramento ó promesa implican una *prevención* contra ciertas ideas, que con sólo existir tienen derecho á ser propagadas por quienes las crean justas. La intolerancia de mayorías ó minorías fanáticas, ó que sin serlo, cegadas por un dinastismo adulador y cortesano, impiden á cada diputado ó senador expresarse según tenga por conveniente (sin otras trabas que las naturales de la educación y de la cortesía), es otro dique *preventivo* impuesto á las manifestaciones sinceras é *inviolables* de opiniones y aun de votos.

A la verdad, habiendo llegado ya las costumbres políticas á la altura relativa á que han llegado, ya no es de temer, en condiciones normales, una represión violenta contra un miembro de las Cortes; así que, cuando se discute hoy la forma que han de revestir las discusiones parlamentarias, es necesario recabar el cumplimiento absoluto

del derecho, y éste, sin duda, está detentado, por lo que toca á la vida legal de un Parlamento, cuando de alguna manera se impide el libre juego en él de todas las oposiciones y de todos los intereses.

Aparte de esto, la otra cuestión que la inviolabilidad parlamentaria ofrece, y á que aludí al tratar del Derecho constitucional inglés, es decir, la del criterio adoptado respecto de las opiniones manifestadas en el Parlamento y publicadas más tarde, ya por la prensa, ya como quiera que sea, en España, están siempre amparadas por la inviolabilidad. El texto constitucional es terminante. Y dada la publicidad que se requiere en los debates parlamentarios, la cosa no podía ser de otra manera, sopena de limitar la inviolabilidad en un momento importantísimo. Pero aunque la Constitución de nuestro régimen parlamentario adopte tal criterio, bastante general como se ve, yo creo que es preciso distinguir. Dadas las funciones que el Parlamento desempeña, es una condición indispensable la más amplia é ilimitada libertad en la discusión. Todo obstáculo impuesto á éste va contra la naturaleza del poder parlamentario. En las luchas sostenidas por el Parlamento contra la Corona, ó bien por el Parlamento contra el poder arbitrario de un ministerio, claro es que, no como prerrogativa ni como privilegio, sino como un derecho, es necesario proclamar la inviolabilidad de los representantes del país por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo. De no ser así, éstos estarían á merced del ejecutivo en sus manifestaciones como poder de policía. En frente del poder judicial requiérese igualmente la inviolabilidad. Y téngase en cuenta, aunque en este punto resulte pesado y machacón, que tal inviolabilidad, en sus tres relaciones que acabo de indicar, no es un privilegio, es una condición jurídica, exigible por el poder parlamentario en la organización del Estado; por recabarla el Parlamento para sí y por ello, para todos y cada uno de sus miembros, no crea una situación excepcional en favor de los diputados y senadores. Nada de eso; no es prerrogativa del funcionario que borre la condición primitiva de ciudadano; es cualidad inherente á la función. Mas con todo esto por delante, creo que no debe esa *inviolabilidad* constituir una patente en corso, pero que el representante del país puede impunemente, á mansalva, atacar la reputación personal del diputado compañero suyo (contra lo que procuran prevenirse los Reglamentos de las Cámaras) (1), ó bien la de un funcionario de la administración pública, ó más todavía, la de un particular cualquie-



---

(1) Reglamento del Congreso, artículos 146, 147 y 148.

ra. En este punto el Derecho parlamentario inglés, con su carácter circunstancial, con la seguridad que puede abrigar respecto del alto sentido jurídico reinante en la sociedad, resuelve la cuestión de un modo, á mi ver, harto más conforme á la justicia. Bien es verdad que las condiciones de aquel pueblo, siendo las más conformes á la naturaleza del Estado, las más normales, dada su marcha ordenada y arreglada á su idea, pueden considerarse como condiciones perfectamente excepcionales. Quizá, dada la índole de nuestra política, falsa, inmoral, de compadrazgos, arbitraria, fundada en una gran corrupción (la electoral), y mantenida por una serie de corruptelas, quizá, repito, dado esto, sería una grandísima imprudencia procurar formular, con fórmulas definidas y exactas, aquellos sutiles distingos del Derecho parlamentario inglés. Realmente, por nuestra falta de adaptabilidad jurídica, así como, al hacer nuestro el Derecho civil romano, lo hemos empeorado y viciado, obligándole á perder aquel carácter orgánico y racional á su modo que tenía, así al aplicar á nuestra vida política el Derecho parlamentario inglés, lo deshicimos, conteniéndolo en fórmulas y recetas, en represiones con pretensiones de exactas, cuando, por su naturaleza, todo él es, al igual que la vida social decide ó produce movimiento, variedad, casos particulares.



Por estas razones, creyendo que está más en lo justo la distinción que usualmente existe en Inglaterra, entre la función parlamentaria como tal y las afectas citaciones de las apreciaciones que cada diputado hace, que la afirmación absoluta, de la mayoría de las Constituciones, la española entre ellas, no encuentro manera adecuada ni forma hábil para establecer semejante distinción entre nosotros. ¡Dios sabe los abusos á que acaso podría dar lugar aquí, que no hay poder judicial independiente, donde los jueces son meros funcionarios del poder ejecutivo, sujetos á la voluntad casi omnímoda de cualquier politicastro á quien la suerte condujo al ministerio de Gracia y Justicia, como podía haberle conducido á otro puesto más ó menos alto y más ó menos lucrativo!

No creo haga falta insistir más sobre el punto concreto de la inviolabilidad de los representantes del país en las Cortes, por sus opiniones y votos como tales representantes. Después de todo, tratándose de las inmunidades parlamentarias, la gran corruptela no radica ahí, sino en el privilegio ó prerrogativa, ó como quiera llamarse, por virtud de la cual los diputados y senadores gozan *de hecho* de una situación verdaderamente excepcional, como que atendiendo á las estadísticas, según luégo veremos, nunca podrá decirse de ellos: *Bienaventurados los que sufren persecución de la justicia.*

Pero cuestión es esta harto complicada y de interés sumo, y como ya dijimos, para comprenderla en toda su importancia es menester que la estudiemos en sus orígenes, en el derecho constitucional vigente y en los abusos á que la práctica de esto da lugar entre nosotros.

IV. Según queda expuesto, en la historia de nuestras Cortes es más fácil señalar antecedentes á la inmunidad parlamentaria, que á la inviolabilidad. En efecto, tocante á la prohibición de perseguir judicialmente á los Procuradores, ya en tiempos anteriores al establecimiento de la Monarquía absoluta se dictaron disposiciones muy interesantes. Conviene, sin embargo, no darles un valor excesivo, ni interpretarlas como si fueran verdaderos antecedentes históricos, tradicionales. En primer lugar, debe recordarse que dice la ley de Partida, respecto á la seguridad, que se garantiza á los mensajeros de los pueblos desde el día que salieren de sus casas para ir á la Corte hasta que lleguen á ella, y desde este punto hasta que hubiesen regresado á sus lugares (1); legislación esta confirmada de un modo expreso para los Procuradores en Cortes por D. Alfonso XI, y en las Cortes de Madrid de 1329. Pero como

(1) Leyes II y IV, tít. XVI, Partida II.



se comprende, aun cuando para aquellos tiempos era señalada merced la concesión de una protección á las personas de los representantes de los pueblos, que, por virtud de penas severísimas impuestas á quienes les ofendiesen, encontraban una garantía contra los ataques de la enemistad particular, no puede considerarse eso como el origen directo de la inmunidad parlamentaria á que nos referimos. Mucho más si se atiende á que en los tiempos modernos, aquella seguridad personal, garantida á todos, es lo menos que al Estado se debe exigir. Un antecedente más directo de la moderna inmunidad lo encontramos en las disposiciones que hacen afirmar á Martínez Marina, que los Procuradores del Reino «desde que salían de sus pueblos hasta que, concluídas »las Cortes, regresaban á ellos, á ninguno »era lícito inquietarles, ni ofenderles, ni »suscitarles pleitos ó litigios, ni demandar»les en juicios» (1).

Y en efecto, el rey D. Pedro, en virtud de las Cortes de Valladolid de 1351, declaró, de conformidad con una de las peticiones, que «los que aquí vinieren á mi llamado á »estas Cortes, que mando é tengan por bien »que non sean demandados, nin presos

(1) *Teoría de las Cortes*, pág. 253.

»fasta que sean tornados á sus casas, salvo »por los mis derechos ó por maleficios ó »contratos si algunos aquí ficieren en la mi corte» (1).

La razon de esta prerrogativa se daba por aquellos tiempos en otra petición de las mismas Cortes, cuando se dice que «algunos »por malquerencia, é otros por hacer mal é »daño á algunos de los Procuradores que »aquí son venidos que les facen acusaciones »maliciosamente é les mueven pleitos aquí »en la Corte por los cohechos» (2). No debió, sin embargo, guardarse muy bien lo dispuesto en estas decisiones, cuando en las Cortes de Tordesillas de 1401 volvió á reproducirse análoga petición, disponiendo en su vista el rey Enrique III que los Procuradores «no sean prendados por devda del »Concejo; mas si la devda fuere suya propia, »que lo paguen ó envíen procurador que no »deva devda alguna,» con lo cual se limitaba la inmunidad. Después de esta decisión se encuentran, como advierte el Sr. Colmeiro (3), las peticiones hechas en las Cortes de Valladolid el 1602, y en las de Madrid

(1) V. obra citada de Martínez Marine y *Las Cortes de León y de Castilla*, por D. M. Colmeiro, pág. 88 del vol. I.

(2) Obras citadas de Marine y de Colmeiro.

(3) Obra citada, pág. 86.



de 1607, y también la ley 5.ª, tít. VIII, libro III, de la Novísima, que es la ley 10, tít. VII, lib. VI de la Recopilación, y en la cual se contenía lo dicho ya en las decisiones de las Cortes. Según esta ley, se disponía que «las nuestras Justicias de la nuestra »Corte no conozcan de las querellas y de»mandas que ante ellos diesen de los Procu»radores, durante el tiempo de su procura»ción, hasta que fuesen tornados á sus tie»rras, ni sean apremiados á dar fiadores, y »si algunos hubieren dado sean sueltos; lo »cual mandamos se guarde así, salvo por las »nuestras Rentas, pechos y derechos, é por »maleficios é contratos que en nuestra Corte »hicieren, después que á ella viniesen, ó si »contra alguno hubiese sido antes dada sen»tencia en causa criminal.»

Como se ve, en la historia de nuestras instituciones políticas, y hasta de nuestra legislación positiva, se encuentra algo que puede hacernos considerar la inmunidad parlamentaria como cosa que tiene cierto arraigo y tradiciones. Pero aun en esto, me parece que es necesario no precipitarse. A mi modo de ver, el derecho constitucional que surge en Cádiz en 1812, es en su conjunto y en sus detalles, más una transformación radical del Estado, verificada merced á influencia que viene de afuera, que una resurrección tradicional, como según ya se dijo, pretendían los mismos legislado-

res. Indudablemente, no siendo esta inmunidad parlamentaria una condición esencial de la organización jurídica de los poderes públicos (como lo es la inviolabilidad), la aceptación de la misma y su consagración en las Constituciones españolas, obedece á circunstancias especiales históricas que lo mismo se presentaron en aquellas épocas de lucha entre el poder real y las Cortes, que ya en nuestros tiempos de lucha también entre ese mismo poder real ó el poder ejecutivo y los Parlamentos. Por eso no hacía falta inspirarse de una manera directa en la tradición; bastaba reflexionar acerca de la naturaleza de las instituciones constitucionales, sobre todo haciéndolo bajo el imperio de las ideas de Montesquieu tocante á la división de los poderes, y las que sugería el conocimiento superficial de la Constitución inglesa, para que se ocurriese la implantación del privilegio que ahora estudiamos. Porque á la verdad, conforme en parte con una apreciación del Sr. Silvela (1), no es el problema de la inmunidad parlamentaria (hecha abstracción de la inviolabilidad), un problema fundamental político, sino más bien un problema de política circunstancial y del momento, hijo de las condiciones his-

(1) Discurso citado, publicado en la *Revista de Legislación*, el año de 1890. Enero.



tóricas especialísimas con que se produce el régimen representativo; pues así como la libertad absoluta de las opiniones y votos de los que forman el Cuerpo ó Asamblea legislativa, es un requisito esencial de la función que ejercen, el privilegio (que *privilegio* es) de la inmunidad en lo referente á la prohibición de perseguir judicialmente á los representantes del país, no puede conceptuarse como condición indispensable; antes bien, como advierte el Sr. Silvela «representa una »aparente (no tan aparente quizás) contra»dicción en los principios generales y los »fines del Estado y de los poderes públi»cos» (1).

Sin duda por esto mismo, nos encontramos en el Derecho constitucional contemporáneo de los diferentes Estados europeos y americanos, aquella rara unanimidad que reina en lo tocante á lo fundamental de la inviolabilidad parlamentaria, y también porque la solución política en el problema de la inmunidad depende más de las circunstancias, y por tanto exige una más hábil adaptabilidad, da lugar en todas partes á mayores abusos. Ni podrá ser de otra suerte. Todo privilegio, aunque sea aplicable circunstancialmente, lleva al abuso con una facilidad grandísima. Necesitaríase un sentido político práctico, que sólo posee en

(1) Discurso citado.

cierta medida el pueblo inglés, para que el abuso no revistiese los caracteres que como vemos reviste en Italia, y sobre todo entre nosotros.

Veamos si no en qué consiste realmente la inmunidad parlamentaria. Ya se ha indicado que en principio no significa esto, sino la *prohibición de perseguir judicialmente á los miembros del Parlamento*, mientras lo son, sin previa autorización del mismo. Es decir, en puridad, que en España cerca de *nuevecientas personas* están siempre en condiciones que pueden impedir la aplicación libre y natural de la ley. Mas unos cuantos entre ellos (los senadores vitalicios y los senadores por derecho propio) pueden darse casi aires de sagrados é inviolables á la manera del monarca. Así entendido esto, es una gran anomalía, es la negación de la igualdad ante la ley, el desconocimiento de la responsabilidad personal, y en fin, la contradicción palmaria de la idea en que debe inspirarse un buen régimen representativo. Sin embargo, no debe procederse de ligero en el asunto. Una anomalía de esta naturaleza, tan grave y al parecer tan extraña, siquiera tiene una explicación. Además, es preciso considerarla desde diversos puntos de vista, para señalar aquellas desde las cuales la anomalía se *justifique* en parte. La causa histórica, por virtud de la que se proclama aquel privilegio en los preceptos



constitucionales, ya la he anotado y es conocida de todo el mundo. Nuestras antiguas Cortes la expresaban admirablemente al indicar que había quiénes ya molestaban á los procuradores, quiénes por obligarles á ceder en algunas pretensiones, los perseguían con pleitos y demandas de todo género. La historia del derecho parlamentario inglés, al considerar el privilegio que protege á los miembros del Parlamento contra toda detención y persecución, como el más antiguo, y al procurar afirmarlo contra ciertas tendencias de los reyes, indica bien á las claras, que respondía á la necesidad de defenderse de las intrusiones que el poder real pretendía hacer en la esfera parlamentaria. Aún más, el carácter mismo, que actualmente reviste en las declaraciones constitucionales, la inmunidad demuestra: 1.°, que están hechas desconfiando del poder ejecutivo, el cual en la mayor parte de los países, domina al poder judicial; 2.°, que obedecen á la falsa idea, según la que, los funcionarios públicos, son de *naturaleza política* privilegiada; y 3.°, que acaso muchas veces obedécese al hacerlas, á la rutina y al precedente admitido sin discusión.

Mas antes de emitir juicio respecto de la inmunidad parlamentaria, para que veamos de un modo exacto cómo es, y cómo se ha entendido en la práctica y á qué límites debiera estar reducida en todo caso, conviene

echar una rapidísima ojeada al derecho constitucional de los demás países. Esto, además, nos servirá para fijar de mejor manera los términos de la cuestión en España.

V. Merece, entre todos, el primer lugar, el derecho parlamentario inglés. Y aquí, como en el caso de la inviolabilidad, puede decirse que el país que *creó* el sistema no ha resuelto tan de plano y con fórmulas definitivas, una cuestión que los parlamentarios del Continente suelen considerar como resuelta sin género de discusión posible. En efecto, este privilegio, como todos allí, tiene su fundamento en la costumbre, y no aparece aplicado en la práctica sino con graves distingos y con gran habilidad, de suerte que no cabe decir que sea dogma constitucional, ó mejor, cosa resuelta, el que un miembro del Parlamento pueda á mansalva reirse de los Tribunales de justicia. En primer lugar, como advierte el Sr. Silvela fundándose en la opinión de May (1), aún no es cosa enteramente resuelta las relaciones que sobre ese punto existen entre el Parlamento y los tribunales. Además, con gran sentido y con gran conocimiento de la realidad histórica, ambas Cámaras inglesas, protestando siempre en favor del respeto y

(1) *Leggi privilegiata del Parlamento inglese*, trad. ital.



mantenimiento del privilegio de inmunidad, como de todos los otros, no llevan las cosas á la exageración en los tiempos modernos. Se comprende que mientras fué un gran peligro para la independencia parlamentaria la ingerencia del poder real y de los jueces en los asuntos del Parlamento, por medio del arresto y de los litigios, procurase éste recabar el respeto al privilegio; al fin, el privilegio era la forma única con que el derecho mismo podía cumplirse. Pero cuando esas ingerencias no son tan de temer, cuando el Estado realice su fin y ejerza sus funciones, poniendo el derecho sobre todo, ya será más fácil restringir el privilegio y discernir en cada caso si es ocasión de proclamarle ó de no acordarse de él para nada. Por de pronto, es necesario tener en cuenta que la inmunidad no se ha asentado en Inglaterra sin ciertas cortapisas; con la crudeza y extensión con que lo está en las Constituciones italiana y española, nunca. Véase, si no, lo que á este propósito dice May. En primer lugar, por lo que toca á la justicia civil, se advierte en distintas ocasiones que «ninguna »acción ó procedimiento podrán, en tiempo »alguno, ser detenidos, impedidos ó diferi»dos, bajo pretexto de un privilegio parla»mentario» (1). Teniendo en cuenta varios actos del Parlamento, May afirma que «los

(1) Obra citada, pág. 116.

»miembros del mismo pueden ser sometidos »á un procedimiento cualquiera, siempre »que se les respete su libertad personal» (1). Más adelante, y por lo que respecta al arresto penal, el citado Erskine May, dice: «El »privilegio de la inmunidad del arresto se »ha limitado siempre á los asuntos civiles; »nunca se permitió que se opusiera á la ad»ministración de la justicia penal.» En el caso de Larke (1429), el privilegio se reclama «exceptuando los casos de traición, fe»lonía ó violación de la paz;» en el caso de Thorpe, los jueces exceptuaron los mismos delitos. Una declaración de los Lores de 18 de Abril de 1626, interpreta así el privilegio. «Consiste éste, dicen, en que ningún Lord »del Parlamento, durante las sesiones, pue»da ser preso, ni constreñido de otra suerte, »sin previa sentencia ú orden de la Cámara, »á menos que sea por traición ó felonía, ó »por negarse á prestar garantía de paz; en »idéntico sentido se expresaron los Comu»nes en 20 de Mayo de 1679» (2). Cita en confirmación de esta doctrina constitucional, el mismo autor, el caso de Wilkes. A propósito de libelos publicados por este célebre folletista, ambas Cámaras resolvieron, en 1763, que «el privilegio del Parlamento »no vale para los escritores ó editores de

(1) Obra citada, pág. 116.
(2) Idem, íd., 120.



»libelos sediciosos; ni debe permitirse que »por virtud de aquél se detenga el curso or»dinario de la justicia en la expedita y efi»cáz persecución de una ofensa odiosa y tan »ocasionada á peligros reales» (1). La Comisión del privilegio, aceptando todos estos antecedentes, declaró también, ya en nuestros tiempos casi, que «desde aquella época »se viene considerando como generalmente »establecido, que tal privilegio (el de la in»munidad), no pueda invocarse contra las »acusaciones penales» (2).

Por fin, para demostrar más y más los distingos perfectamente jurídicos del derecho parlamentario inglés, podrían citarse:

1.° El caso de Lord Cochrane (1815), detenido por criminal; el de O'Brien (1848) y otros.

2.° La distinción establecida por la ley de quiebras de 1849 y 1869, entre la justicia civil y criminal (3).

Y 3.° Los casos recientísimos de Whalley (1874) y de Gray (4).

Según todo esto, es de rigor afirmar la casuística dominante en Inglaterra para aplicar el privilegio, así como que semejante privilegio, distinguiendo en su aplicación los

(1) Obra citada, pág. 120.
(2) Idem, íd., pág. 121.
(3) May. Obra citada, pág. 122.
(4) Franqueville. Obra citada, vol. III, pág. 333.

casos civiles de los criminales, y limitándose á garantir la libertad personal del miembro del Parlamento, sin detener el proceso en los primeros, no puede servir para proteger con la capa de inmunidad á quienes fuera del ejercicio de su función parlamentaria delinquen, infringiendo muchas veces hasta una disposición penal, como luégo diremos.

Conviene advertir, para la completa inteligencia del privilegio de inmunidad en Inglaterra, que hubo un tiempo en que se extendió á los servidores de los miembros del Parlamento y á los bienes de éstos; extensión que prácticamente quizá no existe hoy, y por último, que según la opinión más corriente, el privilegio de inmunidad proteje á los Lores y Comunes durante las sesiones del Parlamento, cuarenta días antes de su apertura y cuarenta después de clausurado (1).

VI. Si ahora echamos una rápida ojeada al derecho constitucional contemporáneo *escrito*, por oposición al *consuetudinario* (el inglés), prescindiendo de antecedentes históricos y ateniéndonos á las disposiciones vigentes, puede afirmarse que casi todas las Constituciones y leyes constitucionales convienen en declarar de un modo expreso y solemne la inmunidad parlamentaria. La fórmula más universalmente aceptada establece, sobre poco más ó menos, lo siguiente:

«Ningún miembro del Parlamento (ó de »las Cámaras, pues es general sean dos) »puede ser procesado ni arrestado en materia criminal ó correccional, mientras dure »la legislatura, sin la autorización previa de »la Cámara á que pertenece, salvo el caso »de flagrante delito.»

Esta es la redacción del párrafo primero del art. 14 de la ley constitucional francesa de 16 de Julio de 1875, y tal es la forma aceptada por muchas otras Constituciones. La ley francesa añade luégo:

«La prisión ó persecución de un miembro »de cualquiera de las dos Cámaras, no po»drá llevarse á efecto estando abiertas y »mientras lo estén, si la Cámara á que per»tenece así lo exige.»

La Constitución belga, en su art. 45, dice casi literalmente lo mismo que la francesa, pero además dispone «que no podrá impo»nerse pena corporal alguna á ningún miem»bro de las Cámaras, sin la autorización de »aquella á que el miembro pertenece.»

La Constitución de Luxemburgo es en este punto idéntica á la belga

El art. 31 de la Constitución alemana de 16 de Abril de 1871 está redactado por el estilo del citado de la ley francesa, salvo que declara de un modo explícito que es necesaria la autorización del Reichstag para pro-

(1) V. Blackstone, *Comentarios.*

ceder á la prisión por deudas de cualquiera de sus miembros. Varía un tanto la redacción del art. 84, correspondiente á este asunto, en la Constitución prusiana de 1840. Así dice:

«Ningún miembro de la Cámara puede »ser, durante la legislatura, perseguido ni »detenido sino con la autorización de la Cá- »mara de que forme parte, salvo el caso de »ser cogido *infraganti* ó *en el día siguiente* »de haber sido cometido el delito.»

En el párrafo siguiente dispone lo mismo que la Constitución belga respecto á la imposición de penas corporales, y luégo en el que sigue añade: «Ante la orden de la Cá- «mara, toda persecución, toda *prisión pre-* »*ventiva* ó *civil*, se suspsnderá mientras dura »la legislatura».

La Constitución de Hungría dispone casi lo mismo que la ley francesa citada. La de Austria tiene mucha analogía con la española. Otras tres Constituciones, las de Baviera, Sajonia y Estados-Unidos, merecen especial mención ante las demás, porque separándose un tanto en la redacción de los artículos correspondientes á la inmunidad parlamentaria de las anteriormente citadas y de alguna más como la italiana y la española, quizá reflejan de un modo exacto lo que acaso sea el derecho vigente en Inglaterra.

Hé aquí lo que dispone la Constitución de Baviera, el art. 26 del tít. VII:



«Ningún miembro de la Asamblea de los »Estados podrá ser reducido á prisión, sin »el consentimiento de la Cámara á que per- »tenece, salvo en el caso de flagrante delito,» »y no añade nada más.

A su vez la de Sajonia, en el art. 84, dice:

«Los miembros de los Estados generales, »son tanto individual como colectivamente »inviolables, mientras dura el Landtag. En »su consecuencia, ninguno de ellos podrá »ser reducido á prisión durante la legislatu- »ra, sin el asentimiento formal de la Cáma- »ra respectiva, salvo el caso de flagrante »delito y por crimen castigado con pena »aflictiva ó en virtud de un procedimiento »sobre letras de cambio.» En estas dos disposiciones, se notará el olvido en que se tiene lo referente al procesamiento y á la mera persecución judicial y las excepciones que limitan la inmunidad, de suerte que no encubre ciertos delitos, tendiendo siempre, como hemos visto en nglaterra, á garantir principalmente la libertad personal, con el fin sin duda de que no se pueda privar al representante del país de asistir al Parlamento, á quien ante todo y sobre todo, según declaración del derecho parlamentario inglés, se debe. En este punto especial, aún es más explícita y más conforme con el espíritu de las costumbres políticas inglesas, la Constitución norte-americana. Según ésta «ningún senador ni representante podrá ser

»preso como no sea por los delitos de trai-»ción, felonía y rebelión, durante su asis-»tencia á la Cámara, ni mientras vaya á ella »ó regrese á sus hogares.»

Por lo especial de la redacción pudieran citarse los artículos 26 y 27 de la Constitución portuguesa; pero á fin de no prolongar demasiado estas citas y con ellas el presente estudio, me limitaré á copiar las disposiciones correspondientes de las Constituciones italiana y española, pues aparte de poder contarse ambas entre las que exageran más la inmunidad parlamentaria y de establecer la italiana cierto privilegio inexplicable en favor de los senadores, en los dos países se abusa del privilegio, y en Italia, como advertía al comienzo del presente artículo, el asunto ha sido objeto de animadas controversias.

La redacción de los artículos 37 y 45 (1) está concebida en estos términos: «Ningún »senador puede ser arrestado sino en virtud »de orden del Senado, salvo en los casos de »flagrante delito. Sólo el Senado es compe-»tente para juzgar los delitos imputados á »sus miembros.» «Ningún diputado puede

(1) El art. 46 establece también el privilegio de inmunidad á favor de los diputados respecto á la prisión por deudas; pero violado éste por Mancini (1877) no tiene aplicación.



»ser arrestado fuera de los casos de flagrante »delito, mientras duren las sesiones, ni pro-»cesado criminalmente sin el previo consen-»timiento de la Cámara.»

«Como se ve, advierte á este propósito »Palma, es muy notable la diferencia del »privilegio en los senadores y en los diputa-»dos. El Estatuto concede á los senadores el »privilegio, salvo los casos de flagrante de-»lito, de no ser arrestados ni procesados por »*delitos (reati)*, mientras para los diputados »aquél sólo tiene lugar en materia criminal: »para éstos, durante la sesión, para aquéllos »durante toda su vida y por añadidura han »de ser juzgados por el Senado mismo.» Sólo con el objeto de mostrar la gran variedad legislativa respecto á las declaraciones constitucionales de inmunidad, cito lo referente al privilegio senatorial italiano. En sí mismos, no tienen defensa posible. Son una negación del Derecho, una violación expresa de las leyes que debe seguir un gobierno representativo. Así lo reconoce el citado Palma, y ni la aristocracia inglesa, ni la legislación napoleónica llegaron á tal extremo.

Lo que tiene un mayor interés de actualidad y en cierto modo una importancia jurídica general, es la interpretación *difícil*, por lo torcidamente que á veces hemos hecho, del art. 45, es decir, del artículo que trata de la inmunidad de los diputados. No es, en primer término, muy favorable la

opinión de distinguidos tratadistas, como Palma y Casanova, á la disposición del artículo, y Minghetti procura restringir su aplicación de un modo notable, bien es verdad que un autor ya citado, Barzilai (1), en un folleto publicado especialmente sobre este asunto, declara que lo dispuesto en el artículo 45 no es un privilegio, sino una condición esencial del cargo, dada su función. Prueba de lo dificultoso de la interpretación por los abusos á que puede dar lugar, es que la misma Cámara italiana en 1870 nombró una comisión para «estu»diar la inteligencia del art. 45 del Esta»tuto, y proponer á la Cámara la resolución »de la más notable duda, y controversias »promovidas acerca de la duración, exten»sión y efectos de la prerrogativa en él es»tablecida.» El célebre Mancini redactó luminoso informe, muy favorable en verdad al privilegio; pero dejó sentado lo siguiente, que debería tenerse en cuenta en el Parlamento español harto más de lo que realmente se tiene. «Las garantías parlamenta»rias, dice Mancini, no son, ni pueden ser »*una amenaza contra la moralidad* ó la li»bertad; son una especial protección de la »independencia legislativa, un medio legí»timo de tutela del derecho nacional, una

(1) *L'articolo 45 dell Statuto* (*L'gererantizia dei diputato nei procedimento pennalli.*)



»*libertad popular*...» Sólo que, á pesar de las salvedades que el Sr. Mancini hacía, esas garantías suelen convertirse en patentes de corso que permiten el buen tráfico, sin temor á la legislación penal, á piratas verdaderos.

Mas dejando estas consideraciones aparte, las cuestiones referentes á la duración, extensión y efectos de la prerrogativa, no han tenido ni tienen en España una verdadera importancia práctica, porque aquí la inmunidad parlamentaria ha sido interpretada de una manera amplísima; esto sin perjuicio de interpretarla alguna vez de un modo restrictivo.

VII. Nuestra Constitución de 1876 dispone en su art. 47 lo siguiente:

«Los senadores no podrán ser procesados »ni arrestados sin previa resolución del »Senado, sino cuando sean hallados *infra»ganti*, ó cuando no esté reunido el Senado; »pero en todo caso se dará cuenta á este »Cuerpo lo más pronto posible para que »determine lo que corresponda. Tampoco »podrán los diputados ser procesados ni »arrestados durante las sesiones sin permiso »del Congreso, á no ser hallados *infraganti*; »pero en este caso y en el de ser procesados »ó arrestados cuando estuvieran cerradas »las Cortes, se dará cuenta lo más pronto »posible al Congreso para su conocimiento »y resolución. El Tribunal Supremo cono-

»cerá de las causas criminales contra los »senadores y diputados en los casos y en la »forma que determina la ley.»

La redacción de este artículo, sin el aditamento del último punto, es decir, lo que se refiere á la creación de una como jurisdicción especial para entender en las causas criminales contra los representantes del país, está copiada literalmente de la Constitución de 1845 (art. 41) y difiere de la de las Constituciones de 1856 (art. 44) y de 1869 (art. 56). Por cierto que la redacción de este último es bastante más aceptable por lo concisa. El aditamento de la Constitución vigente no ha tenido hasta la fecha efecto práctico de ningún género. Y por más que un hombre político tan perspicáz como el Sr. Silvela lo lamente, no puede menos de reconocerse que más vale así. ¿A qué, en verdad, respondió tal innovación? ¿Al deseo de poner más alta y honrar más la representación parlamentaria? Pues de seguro que no se ha conseguido. En primer lugar, hasta aquí habíamos vivido *perfectamente* sin tal privilegio, y además no es de ese modo como se puede conseguir elevar la representación parlamentaria; la elevación é importancia de ésta dependerá siempre de causas más intrínsecas y fundamentales. Una prueba de lo contrario que es al espíritu de nuestra legislación y aun á nuestro ideal político, que cada día, por fuerza irresistible



de las cosas, se acerca más al gobierno representativo, es que hasta la fecha, como el mismo Sr. Silvela advierte (1) aunque sea para lamentarlo, la *ley* que habría de fijar la forma bajo la cual el Tribunal Supremo debe conocer en las causas criminales contra los senadores y diputados, no se ha dictado, y lo que es más aún, las leyes procesales posteriores á la misma Constitución regulan la vida de los Tribunales en sus relaciones con los Cuerpos Colegisladores, cual si semejante precepto constitucional no existiese. Todo esto, repito, que algo indica. Bien es verdad, por otra parte, que aun cuando nuestros senadores y diputados se hayan propasado más de cuatro veces cometiendo algún delito, la gran corruptela parlamentaria no ha permitido se echase muy de menos la ley procesal reclamada por el art. 47 de la Constitución.

Y con esto llegamos al punto culminante del abuso parlamentario en cuanto á la inmunidad. No hay disculpa posible. La inmunidad parlamentaria, tenga el fundamento que quiera, no puede en manera alguna responder á la idea de declarar *injusticiables* á los representantes del país, que sean actores en cualquier delito penado por el Código. Antes parece que la condición de representante del país impone una mayor

(1) Discurso citado.

responsabilidad y una más exquisita *corrección jurídica*. En efecto, si atendemos á las razones que se invocan para sostener como buena y necesaria la citada inmunidad, encontramos que ya se la considere como mera *garantía*, como *prerrogativa* ó como *privilegio*, no se defiende como un favor personal dispensado graciosamente al senador ó al diputado. Un distinguido penalista, Faustín Helie, advierte que la inmunidad «no es un »privilegio personal, sino sólo una garantía »política dada á la función» (1). Otro, Borsari, dice también que «la inviolabilidad de »la persona del diputado se establece en in»terés de la cosa política, á fin de que cual»quier imputación temeraria no venga á »arrebatarle inopinadamente su puesto y á »obligarle á entrar en una prisión... el con»sentimiento que de la Cámara se requiere »es una protección, no un privilegio, y ob»jetivamente no es un favor personal» (2). En el mismo sentido se expresan Minghetti, Palma, Casanova, y tal es, sin duda, el sentido recto y natural. Dado que la inmunidad exista, las razones que en su apoyo se exponen, son circunstanciales y del momento; pero ninguna deja entrever que la inmunidad prepare y condicione la impunidad de

(1) *Instrucción criminal*, II, 439.
(2) *Azione penale*, par. 336.



los representantes, que al igual que los que no lo son, puedan delinquir. La inmunidad significará, en el mecanismo de los Gobiernos constitucionales, una desconfianza hacia el poder ejecutivo, y por el dominio que ejerce éste sobre el judicial, hacia el judicial también. A la verdad, en España, donde aún una intriga palaciega puede dar al traste con una situación política, el Parlamento necesita estar prevenido. La inmunidad significará, como quieren algunos, una condición necesaria de independencia de los representantes; acaso sea una razón que lo aconseja, la de que éstos se deben antes que á nadie al Parlamento, y sólo al Parlamento corresponde decidir sobre cuanto á sus miembros se refiera; la inmunidad significará todo esto, pero lo que no puede en modo alguno significar, es lo que en España significa; es decir, que los representantes del país son casi casi sagrados, irresponsables é inviolables; pues siendo esto así, en vez de una *excepción* constitucional (la del monarca), por virtud de la cual, un hombre no es responsable ante ley alguna, ni tribunal alguno, tendremos tantos hombres irresponsables como senadores y diputados, éstos y la mitad de aquéllos, mientras ocupan sus puestos, es decir, por un plazo más ó menos largo; la mitad de los senadores, á saber, los senadores vitalicios y los senadores por derecho propio, por toda su vida.

Y cuenta que no hay exageración en nuestro razonamiento. No há mucho, discutiéndose la autorización pedida por el Gobierno al Senado para imponer una corrección disciplinaria al general Dabán, uno de los que intervinieron en el debate aducía la siguiente estadística, que proporciona muy preciosas enseñanzas. Desde 1857 hasta Abril de 1890, se remitieron al Congreso 255 suplicatorios. Tal cifra se descompone en esta forma (1):

| | |
|---|---|
| Dictámenes aprobados denegando el suplicatorio sin discusión | 134 |
| Con discusión | 2 |
| Dictámenes concediendo la autorización y que fueron aprobados sin discusión | 12 |
| Con discusión | 2 |
| Dictámenes concediendo autorización, pero no aprobados | 9 |
| Dictámenes retirados | 1 |
| Suplicatorios devueltos | 2 |
| Suplicatorios que quedaron pendientes del nombramiento de comisión | 7 |
| Quedaron pendientes de dictamen ó de discusión | 72 |
| Pendientes de dictamen en la actualidad | 5 |

Es más explícita la estadística que hace el Sr. Silvela en el discurso ya citado. Ciñéndose á los suplicatorios sobre los cuales recayó decisión, el Sr. Silvela dice: «De los

(1) *Diario de Sesiones.* — Senado. — Sesión de 1.° de Abril de 1890.



»datos que ofrece el archivo del Congreso á »contar desde 1837, resultan 159 las auto»rizaciones solicitadas por los tribunales de »justicia, y de ellas 23 concedidas, figuran»do entre las negadas cuantas se solicitaron »por delitos de injuria, desacato á la Auto»ridad, delitos electorales, *responsabilidad »de los Gobernadores por detenciones arbi»trarias*, 64 por rebelión y sedición, 2 *por »asesinato*, 2 *por robo de caudales*, 2 por de»fraudación á la Hacienda, 4 por daños cau»sados por empresas industriales, y 2 por »quebrantamiento de condena.»

En las Cortes últimas, cuyas sesiones tiene en suspenso la Regente, no se ha modificado el criterio que en la estadística citada ha predominado. Se dirigieron al Congreso, desde 1886 hasta la fecha de la suspensión, 45 suplicatorios. En general, y dicho sea en honor de los representantes del país, los delitos porque se les persigue no son de esos que la sociedad considera intolerables; es decir, no son de los delitos llamados comunes; pero sin que éstos dominen, algunos suplicatorios llegaron á las Cortes señalando un delito de tal índole. En efecto, de los 45 suplicatorios, 32 pedían autorización por delitos cometidos por medio de la prensa; muchos de ellos por injurias á las autoridades. Esta cifra, en rigor exagerada, se explica teniendo en cuenta que ante la seguridad que hay de que el Congreso no conceda

autorización para procesar á uno de sus miembros por un delito que, como el de imprenta, socialmente no deshonra, muchos autores de artículos perseguidos suelen acudir al expediente de que figure como tal autor un diputado á Cortes. La corruptela parlamentaria, como se ve, da lugar á eso, y con ello á un género de abusos reprobables. Fuera de estos 32 suplicatorios, se dirigieron al Congreso pidiendo autorización: 1 por lesiones leves; 1 por malversación de efectos públicos; 1 por delitos electorales; 1 por injuria y calumnia á una Sala de una Audiencia territorial; 1 por falsificación de documentos oficiales; 1 para proceder á la celebración de un juicio de faltas, y 1 por el delito que determina el art. 555 del Código penal (1). A pesar de figurar tanta variedad de delitos imputados á tal ó cual representante del país, el criterio del Congreso ha sido tan lato como siempre. Pocas veces se llegó á discutir un suplicatorio. Se discutió,

(1) El art. 555 del Código penal vigente dice á la letra: «Los que solicitaren dádiva ó promesa para no tomar »parte en una subasta pública y los que intentasen alejar »de ella á los postores por medio de amenazas, dádivas, »promesas ó cualquier otro artificio, con el fin de alterar »el precio del remate, serán castigados con una multa del »10 al 50 por 100 del valor de la cosa subastada, á no »merecerla mayor por la amenaza ú otros medios que em- »pleasen.»



es verdad, el referente al delito que determina el art. 555 del Código penal; pero al fin, á pesar de haber en el Congreso quien supo exponer con claridad la única doctrina aceptable, ó mejor aún, tolerable en el asunto, el supuesto primista no se vió precisado á responder al llamamiento de los Tribunales de justicia. No lo permitió la Cámara.

Ahora bien, una modificación radical en este punto se impone. Dando por buena la inmunidad parlamentaria, porque la reclama hoy por hoy y acaso durante mucho tiempo, el espíritu de desconfianza que reina en las relaciones existentes entre los poderes del Estado, ó porque la exijan las condiciones debidas al Parlamento para obrar con independencia, la inmunidad debe circunscribirse á su objeto, y no sacarla de quicio para que venga á producir abusos verdaderamente censurables. Es preciso tener en cuenta aquel principio proclamado por el derecho inglés según el que «nunca »este privilegio podrá ser un obstáculo á la »acción libre de la justicia.» Para esto bastará que el Parlamento, como advierte muy oportunamente Minghetti (1), se limite á examinar si en la demanda de autorización para procesar ó arrestar á cualquiera de sus miembros aparecen móviles políticos, de-

(1) *Spartiti politici*, pág. 32.

biendo en el caso contrario, conceder *siempre* la autorización pedida. Salen las Cámaras por completo fuera de sus atribuciones, si además de estudiar lo que Minghetti indica, entran á examinar y á juzgar si hay en el caso de sus suplicatorios, motivos de otra índole, haciendo un papel y ejerciendo una función que sólo á los Tribunales corresponde. Persuadido el Parlamento, de que cuando se promueve un proceso contra un senador ó un diputado, no se obra por influencias de las llamadas políticas, con el propósito quizás de inutilizar al acusado ó de molestarle por venganza personal, de esas que con tanta facilidad se despiertan en la lucha de los partidos. No hay razón admisible que aconseje vaya la autorización solicitada por el Tribunal competente. Antes bien, si uno de los argumentos que se esgrimen para defender la inmunidad, consiste en que por virtud de ella se atiende á dar prestigio á las Cámaras, esta misma razón aconseja conceder siempre la autorización, en cuanto el prestigio queda á salvo, no permitiendo que por pasiones políticas bastardas se procese á un representante del país. Esto aparte de que nada puede ceder en desprestigio del Parlamento, tanto como suponer que por una tolerancia mal entendida, ó por cortesía bastante mal aplicada, vivan en su seno presuntos reos de delitos que muchos infelices acaso, purgan en presidio, por



no gozar de absurdas inmunidades, por no haberse dedicado á diputados.

VIII. No se me ocultan las graves dificultades que á nuestro Parlamento se ofrecen, para inaugurar un sistema nuevo de interpretación del art. 47 de la Constitución vigente. En primer término, nos encontramos con la indicación muy *humana* del señor Silvela. Según este célebre parlamentario, una reforma en el criterio para conceder las autorizaciones solicitadas por los Tribunales de justicia, no podrá efectuarse «sin »un común asentimiento, pues con cierta »razón se resisten todos á hacer más irri»tante la desigualdad, no utilizando sino lo »que han aprovechado ampliamente los que »les precedieron.» A la verdad, aun cuando aceptando como bueno el aserto del Sr. Silvela, nunca se podría cortar un abuso, puesto que al cortarlo, siempre habría quien pretextase perjuicios que á otros no se les hubiesen ocasionado, no puede menos de reconocerse que en efecto ahi radica una gran dificultad. Pero preciso es declarar que eso no sería una dificultad insuperable. Podría vencerse mediante una leal inteligencia entre los jefes de los partidos que tienen asiento en el Parlamento.

La dificultad mayor reside, á mi ver, en el gravísimo peligro que, *políticamente* hablando, se podría correr, modificando las Cámaras su criterio amplísimo de derogar

casi siempre toda autorización pedida por los Tribunales. ¿No se caería, por cortar un mal, en otro mayor? Ante lo volubles que son nuestras mayorías parlamentarias, lo poco independientes que siempre resultan por estar compuestas de gente que no debe su puesto sino á una ilimitada benevolencia ministerial, ¿no podría suceder que se pusiera la inmunidad por su aplicación razonada, según los casos, á merced del capricho de un ministro más ó menos vengativo é inmoral? A este propósito, el caso del general Dabán está lleno de enseñanza. Aparte lo excepcional de las circunstancias, de lo necesario que es en este país matar el militarismo, de las intenciones que acaso tenía el citado general, todo lo que hacía preciso imponer un correctivo ejemplar, demostrando ante el país, cómo poco á poco ciertos prestigios decaen cuando no tienen un fundamento real muy sólido; aparte digo de todo esto, lo cierto es que se demostró palmariamente, cómo la concesión de una autorización para procesar ó arrestar á un diputado ó senador puede estar á merced de una conveniencia ministerial. Si es absurdo que un general protestando, con investidura de senador, cometa faltas contra la disciplina militar, y queden sus actos sin correctivo, pues en buenos principios jurídicos no debe protegerle contra las leyes la inmunidad parlamentaria, también lo es que un ciudadano



cualquiera por el mero hecho de ser diputado, merced acaso á la intriga, ó bien á la benevolencia y apoyo de un ministro, puede ser acusado por robo de caudales, por asesinato, por injurias graves, por abuso de autoridad, y sin embargo, no responder ante los Tribunales de justicia, á fin de demostrar su inocencia, ó bien de sufrir la pena correspondiente al delito cometido. Pero, si eso no es absurdo, dadas las instituciones políticas que nos rigen, y sobre todo, dado *cómo* nos rigen esas instituciones, acaso sería un arma poderosa de desmoralización política en manos de un ministerio *reaccionario* en sus procederes, la que le puede proporcionar un empleo calculado y hábil de la inmunidad parlamentaria.

Por esto, quizá, se deba á un cierto buen sentido práctico (en parte no más) la latitud con que todos los Parlamentos se conducen al negar las autorizaciones solicitadas por los tribunales de justicia para procesar á cualquiera de sus miembros, sean de la mayoría ó pertenezcan á las oposiciones. Figurémonos, si no, la odiosa injusticia que resultaría, si, como hoy suele suceder en la mayor parte de las cuestiones, que sin ser de partido se declaran cuestiones de Gabinete, se llegase también á declarar cuestión de Gabinete el conceder ó negar una autorización para procesar ó arrestar á un diputado ó á un senador. Realmente, teniendo en cuenta

lo que la pasión política puede, ó lo que á los representantes del país se les axige á nombre de la disciplina de partido, en rigor como *justa* compensación de los favores mi- nisteriales, quizá la gran corruptela parla- mentaria que reina en la aplicación de la inmunidad es el mal menor.

Sea de esto lo que quiera, semejante abu- so en sí mismo, y las graves dificultades y y peligros anotados para corregirle, demues- tran la falsedad conque aquí se practica el régimen parlamentario, y denuncian la ne- cesidad de una reforma radical en la políti- ca, reforma que no ha de consistir tan sólo en la mera modificación del mecanismo gu- bernamental, por más que mucho haya que hacer en tal esfera, sino en algo que siendo de más difícil determinación, será sin duda más eficáz también: como que la corrupción política no radica principalmente en la tor- pe dirección de la vida oficial del Estado y en lo imperfecto de las instituciones, sino en las malas costumbres, alentadas por la faci- lidad que las suertes de gobierno permiten á su desarrollo. Pero es cuestión ésta íntimamente ligada con el estudio de otros abu- sos, cuyo examen es necesario acometer y que deben ser tratados por separado.

FIN

# INDICE